

سلسلة كتب علم الاجتماع  
الكتاب رقم ( ٩٠ )

# السلطة و البيروقراطية

دراسة في علم الاجتماع السياسي

الدكتور

حسين عبد الحميد أحمد رشوان

دكتوراة في علم الاجتماع

كبير مدرسي علم الاجتماع بدرجة مدير عام / أستاذ

جامعة الإسكندرية ( سابقاً )

أستاذ زائر - كلية الآداب - جامعة أسيوط









# السلطة والبيروقراطية

دراسة في علم الاجتماع السياسي



سلسلة كتب علم الاجتماع  
الكتاب رقم (٩٠)

# السلطة والبيروقراطية

## دراسة في علم الاجتماع السياسي

دكتور

حسين عبد الحميد أحمد رشوان

دكتوراه في علم الاجتماع

كبير مدرسي علم الاجتماع بدرجة مدير عام

أستاذ جامعة الاسكندرية (سابقا)

2014



دار الكتب والوثائق القومية	
عنوان المصنف	السلطة والبيروقراطية
اسم المؤلف	حسين عبد الحميد احمد رشوان
اسم الناشر	المكتب الجامعي الحديث.
رقم الايداع	2013/10672
الترقيم الدولي	978-977-438-376-5
تاريخ الطبعة	الأولى أغسطس 2013.



## لقطات

### إهداء وشكر وتقدير

أهدى هذا الكتاب، وأقدم خالص شكرى وتقديرى للأستاذ الدكتور رئيس  
مكتبة الإسكندرية، والأستاذة/ لمياء عبد الفتاح قائم بأعمال رئيس قطاع  
المكتبات، والسادة المسؤولين عن موقع مكتبة الإسكندرية على الشبكة العنكبوتية  
(الإنترنت) لإدراجهم قائمة كتبى به، وهو: [www.Bibalex.org](http://www.Bibalex.org)

وأعبر عن تقديرى وشكرى للمسؤولين عن مواقع الإنترنت المذكورة  
لنفس السبب، وهى:

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| universite de laguat        | (٢) جامعة لاجوت بفرنسا                               |
| ksu.edu.sa                  | (٣) مكتبة جامعة الملك سعود                           |
| www.kfnl.gov.sa             | (٤) مكتبة جامعة الملك فهد الوطنية                    |
| www.uqu.edu.sa              | (٥) جامعة أم القرى                                   |
| www.saudiyoona.com          | (٦) شبكة سعوديون الإخبارية                           |
| www.libraries najah.edu     | (٧) جامعة النجاح الوطنية - نابلس                     |
| www.ju.edu.jo               | (٨) الجامعة الأردنية                                 |
|                             | (٩) الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - الكويت |
| www.Libranetpaaet.edu.kw    |  |
| www.Libwebserver.vob.edu.bh | (١٠) جامعة البحرين                                   |
| www.police collidg.ac.ae    | (١١) مكتبة كلية الشرطة بالإمارات                     |
| www.sustech.edu             | (١٢) جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا               |
| www.univ-msila.dz           | (١٣) جامعة المسيلة - الجزائر                         |
|                             | (١٤) جامعة ٨ مايو ١٩٤٥ الجزائرية - قالمة             |
| www.univ-guelma.dz          |  |

- www.moheef.com (١٥) شبكة الاعلام العربية - محيط
- www.university.arabs book.com (١٦) شبكة كتاب العرب
- http://home.birzeit.edu/cds/arabic (١٧) مكتبة جامعة بيرزيت
- www.ulume.nl (١٨) مجلة علوم إنسانية
- www.ejtemay.com (١٩) اجتماعي
- (٢٠) د/ محمد جاسم - مقال في منتدى الحصن النفسى
- www.bafree.net
- www.annabaa.org. (٢١) شبكة النبأ المعلوماتية
- www.neel waf urat.com (٢٢) نيل وفرات. كوم
- www.dahsha.com (٢٣) موسوعة دهشة
- (٢٤) مكتبات جامعة البعث (مكتبة كلية التربية الثانية)
- www.albaath-univ-edu.sy
- library.bethlehem.edu (٢٥) كتب مؤسسة شباب الجامعة
- www.al-mostafa.com (٢٦) مكتبة المصطفى الألكترونية
- www.ahl alhdeeth.com (٢٧) ملتقى أهل الحديث
- http://libranet.paaet.edu.kw (٢٨) بوابة الأفق للمعلومات
- www.droob.com (٢٩) دروب
- www.veecos.net (٣٠) فيكوس
- www-ejtemay.com (٣١) اجتماعي - قضايا الثقافة والشخصية
- (٣٢) النادي الإلكتروني التطوعي لنوى الاحتياجات الخاصة
- www.d52n.com
- www.startimes2.com (٣٣) منتدى ستار تايمز
- www.elyamama.net (٣٤) اليمامة نت

٣٥) مكتبات وزارة الثقافة والشباب وتنمية المجتمع

Lihbraries gov.ae/Arabic

www.shorok.com

٣٦) مكتبة الشروق

وقد وصفنى بعض المواقع بأننى أكثر شعبية .

### وشكرا

للمسؤولين عن برنامج كتاب اليوم - بالقناة الخامسة - تليفزيون الإسكندرية، وعرضهم ثلاثة من كتبى على القناة، وهى:

١- الطفل .

٢- الذكاء .

٣- علم الاجتماع النفسى.

### شكر وتقدير

أشكر الفنان القدير الأستاذ الدكتور / عبد الرزاق محمد السيد عميد كلية التربية النوعية سابقا. وأستاذ متفرغ بكلية الفنون الجميلة بجامعة الاسكندرية، فقد اتصل بى سيادته للتهنئة بعيد الفطر المبارك (١٤٣٣هـ — ٢٠١٢م)، وهنئنى، وشكرنى لبعثى له بكتابى بعنوان، حقوق الإنسان، ومما قاله، أننى أصبحت مفكرا وكاتبا صادقا، حتى أصبح لى طابع وسمة خاصة فى الكتابة، وإستطرد أنه إذا ما قرأ كتاب لى، دون اطلاع على صفحة العنوان. والتى فيها اسم المؤلف، فإنه سوف يعرف من الأسلوب أن هذا الكتاب هو كتاب من تأليف الدكتور / حسين عبد الحميد أحمد رشوان. شكرا، ثم شكرا، ثم شكراً .

### شكر وتقدير

للأستاذ الدكتور / عبد الفتاح مصطفى غنيمه فهو ذخيرة علمية من نخائر مصر. وعضو اللجنة الوطنية لليونسكو، وعضو اللجنة القومية لتاريخ

العلوم بأكاديمية البحث العلمي، وعضو المجالس القومية المتخصصة لجنة  
السياحة فقد اتصل بي سيادته وأبلغني باستلامه كتابي بعنوان حقوق الإنسان،  
وامتدح الكتاب وما عرضته من مؤلفات، حيث وصفني بأنني معتكف بالبيت من  
أجل التحصيل العلمي والتأليف، ولا أخرج من البيت إلا لقضاء حاجة وذهب  
إلى القول بأنني وهبت نفسي للعلم. ودعا الله بتوسيع مداركي، وأدعو له أن  
يحقق الله ما يصبوا إليه.

### **قضايا الرأي وجرائم القذف والسب**

فرق السيد المستشار سعيد العشماوي بين ما يسمى قضايا الرأي، وما  
يكون جرائم قذف وسب. فحرية الرأي هي أم الحريات وأقدسها، وقضايا الرأي  
لا ينبغي أن يكون لها تأثيراً أصلاً. ذلك أن الرأي مهما كان وضعه ووصفه لا  
يجوز أن يحجب ولا يمنع وبالتالي لا ينبغي أن يؤثم إلا إذا اتصل بالعنف.  
(انظر ابراهيم سعده. الموقف السياسي. ص ١٨ - ٥٠).

### **صفات القاضي**

يقول أشهر فلاسفة وحكماء المسلمين أبو نصر الفارابي أن القاضي  
ينبغي أن يكون محبا للعدل، وباغضا للظلم .

### **الحرية**

الحرية ليست حرية مطلقة، فالحرية المطلقة تعني الفوضى، فالتمسوا  
الحرية الذي نقضى بعدم من الطرف بالضرر .

### **الحب**

اعلم أيها المرء أن الحب عكس الكراهية، فالحب مفتاح النجاح والنصر،  
فيكفي أن تحب لكي تفهم كل شيء .

ومن حيث أشكال الدولة، نجد نوعين رئيسيين، هي: الدولة البسيطة، والدولة المركبة .

وعالج الفصل الرابع: "الحكومة" وتعنى الحكومة - مجموع الأفراد الذين يناط بهم سلطة اتخاذ القرار وذلك في مجتمع سياسى منظم. وهى تعنى كذلك النشاط المتعلق بالحكم. وهى تستخدم للإشارة إلى نظام حكم معين، وهى ممارسة السلطة فى جماعة سياسية معينة، وهى تعنى أيضاً ممارسة السلطة التنفيذية وحدها .

وتضمن الفصل كذلك تصنيف الحكومات. فقد رأى المفكرون الفارسيون (إيران حالياً) أن أفضل أشكال الحكومات:

- ١- هي الملكية الموناركية .
- ٢- الحكومة الشعبية (الديموقراطية) .
- ٣- حكومة الصفوة (الأوليغاركية) .

ورأى المفكرون الفارسيون أن أفضل أشكال الحكومات هي الحكومة الملكية .

وطرق الفصل تصنيف الحكومات عند كل من هيرودت، وأفلاطون، وأرسطو.

ومن حيث مصدر السيادة تنقسم الحكومات إلى: ١- الحكومة الأوتوقراطية (الفردية). ٢- الملكية المطلقة. ٣- الحكم الدكتاتورى. ٤- حكومة الأقلية. ٥- الحكومة الديموقراطية. وهذه الأخيرة تنقسم إلى: أ- الملكية الدستورية. ب- الحكم الجمهورى.

واستعرض الفصل الخامس: مفهوم البيروقراطية. وهى بالمعنى الشائع: الرغبة فى الالتجاء الى الطرق الرسمية والالتزام بهذه التعليمات والبطء فى اتخاذ القرارات، وتنشئ كلمة البيروقراطية من كلمتين: الأول Bureau وتعنى المكتب، والثانية Cracy بمعنى القوة أو الحكم. وعلى ذلك فالكلمة بمعناها العام تعنى حكم وسلطة. وقوة المكتب عن طريق الموظفين. ويشير المصطلح إلى نظم العمل فى التنظيمات الكبيرة الحجم. والتى تنصف بمبادئ التخصص، وتدرج الوظائف والمستويات، وتعقد الإجراءات والقواعد .

إلا أن المعنى الشائع لمصطلح البيروقراطية فى حياتنا اليومية قد أسى استعماله، إذ يشير إلى التعبير عن العلال والأمراض التى يتصف بها الجهاز الإدارى والمكتبى. وطرق الفصل آراء وأفكار ونظريات البارون دى جريم ودى كرنائى وما جاء فى القواميس، وهيجل ولويلاي، وموسكا وميشلز وفيير، وبيتريلو، والفن جولدنر، وهارولد لاسكى، وهيدى .

وعالج الفصل السادس: أهمية وأهداف البيروقراطية. وتبدو أهمية البيروقراطية فى أنها أصبحت هى للقادرة على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية. وتبرز أهميتها فى أن المنظمات الكبرى تشترك فى خاصية واحدة هى الاتجاه نحو الطابع الرسمى. كما أن هناك حاجات وضرورات موضوعية لوجود الشكل البيروقراطى فى الإدارة. وتقضى البيروقراطية على القوة المطلقة التى يتمتع بها القائد فى تحديد مصير المنظمة. وهى تحدد السلوك الانسانى التنظيمى فى المؤسسة كما ينبغى. وهى تحمى المجتمع من التلاعب والفساد.

وتستهدف البيروقراطية تقسيم العمل تقسيماً عقلانياً، وترد على سؤال مؤداه: كيف يمكن للبناءات الاجتماعية أن تكون أكثر عقلانية؟

## وزارة عدل ام وزارة جباية

يتساءل الناس وأتساءل أنا معهم عن وزارة العدل - هل هى وزارة عدل فعلاً، أم وزارة جباية تقوم بتحصيل رسوم مبالغ فيها وتصل إلى آلاف الجنيهات - والمفروض أن تكون على القضايا الخاسرة، ولكنهم يقررون فرض هذه الرسوم على القضايا التى تم فيها التصالح بين الخصوم. وعجيباً أن يقرر تحديد المبلغ أعضاء قلم المحضرين، وهم لهم نسبة من هذه الأموال .

## لماذا أتعاب المحاماة

يتساءل الناس لماذا تحصل وزارة العدل أتعاب المحاماة، وقدرها ١٠٠ مائة جنيه، انه يمكن تحصيل هذه الأتعاب لو لم يحضر المدعى أو المدعى عليه محامياً للدفاع عنهما، أما وقد أحضر الخصمان محامياً للدفاع عن كل منهما، فلا داعى ولا مبرر لتحصيل هذه الرسوم، ويصبح تحصيلها نوعاً من الإبتزاز من جانب وزارة العدل، ويدعونا إلى التساؤل هل هى وزارة عدل أم جباية؟ .

## بطاقة الرقم القومى

توسلت وما زلت أتوسل لوزارة الداخلية بالغاء تجديد بطاقة الرقم القومى لمن تعدى سن السبعين عاماً وحتى الشيوخ والمرضى بأمراض الشيخوخة من العذاب الذين يلقونه نظير القيام بتجديد هذه البطاقة من مشاوير لا لزوم لها، والوقوف فى طوابير .

## هيئة البريد

أتقوا الله يا أعضاء هيئة البريد، واخشوه، حتى تتعموا بالنعيم والسعادة. فى الدنيا والآخرة، أن ما فعلتموه برفع قيمة رسوم البريد، ورسوم البريد لا يعد مجرد رفع سعر شئ ما، كما فعلت هيئة الكهرباء، وهيئة الأمداد بالمياه، والغاز الطبيعى برفع أسعارهما منذ سنوات، ولكنه جرم فى حقوق الناس. فلقد كنا نضع

ظرف فيه كتاب تحت بند مطبوعات. وقد قطع الظرف من جوانبه الأربعة، فندفع طوابع ب ٦٠ قرشا، ارتفعت فجأة إلى ثلاثة جنيهات - أى أضعاف أضعاف ما كانت عليه، ثم ارتفعت الرسوم إلى خمسة جنيهات ونصف.

### انقطاع التيار الكهربائى

كتبنا مرارا فى موضوع انقطاع التيار الكهربائى، وما يترتب عليه من فساد الأطعمة، واحتراق الأجهزة الكهربائىة عند رجوع التيار نتيجة عودة التيار الكهربائى بشدة، ونسأل؟ ما هو مصير البنى آدم الموجود فى الأسانسيرات وقت حالات الإنقطاع، هل نترك هؤلاء الناس يموتون خنقا؟ أم ماذا نفعل؟ أرشدونا؟

### تنويع مصادر الدخل

فليتنبه المسئولون إلى أهمية تنويع مصادر الدخل، فالاقتصار على مصدر واحد أو مصدرين، يعرض الدولة إلى الوقوع فى انهيار وكارثة اقتصادية، تمتد بالتالى إلى الجانب السياسى والاجتماعى، إنما تنويع مصادر الدخل يعمل على إغاثة الدولة المنكوبة. علماً بأن التصنيع يعد مدخلاً رئيسياً لهذا التنويع .

### البيروقراطية فى التأمين الصحى

ذهب مواطن إلى مستشفى كرموز للتأمين الصحى، وكانت حالته تتطلب دخول غرفة العناية المركزة، فقالوا له فى المستشفى ليس لك عندنا مكان فائض، وعليك أن تذهب إلى مستشفى جمال عبد الناصر ذهب إلى مستشفى جمال عبد الناصر، فقالوا له نفس القول السابق، فذهبو به إلى مستشفى فيكتوريا فقبلته هذه الأخيرة بعد حديث طائل، وتبين أن مدة إقامته ينبغي ألا تزيد عن أسبوع، وما زاد عن ذلك فيحاسب عليه المريض .



وأخر ذهب إلى مستشفى كرموز للتأمين الصحى أو مستشفى جمال عبد الناصر للتأمين الصحى، وقد رفضت المستشفىان حجزه بغرفة العناية المركزة فراح إلى إحدى المستشفيات الخاصة وحجز بغرفة العناية المركزة بها، ودفع ما مقداره ألف جنيه فى اليوم، وقضى بالمستشفى أسبوع، وهو مازال محجوزا بها، فيا حسرة ويا بلا، يموت فيها الفقير، وليس له دية.

### العمل

تذكر دائما قوله سبحانه وتعالى: "يسرى الله عملكم ورسوله ثم تردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون" (التوبة: ٩٤) صدق الله العظيم

### الفضيلة والشخصية الفاضلة

اعلم أيها المرء أن الفضيلة تستحق الثواب، والرزيلة تؤدى إلى العقاب، والشخصية الفاضلة تلقى بعض العقبات، ولكنها تنتصر فى النهاية، والشرير لا بد أن يلقى جزاءه مهما ساعده الحظ لبعض الوقت .

### الثقة

ثق فى نفسك، وثق فى الجماعة، وثق فى الدين، والاعتقاد والثواب والعقاب، ويرمز لهما بالجنة والنار.

### الفصل بين السلطات

نادى جون لوك (١٦٣٢-١٧٠٤م) بالفصل بين السلطات، ذلك أن الناس إذا كانوا جميعا قضاة فى جميع المخابرات التى تقع بين الأفراد، فإنهم يصدرون أحكاما متقاة ومتمايزة، أو تختلف الأحكام التى يصدرها الأفراد المختلفون فى القضايا المتميزة، كذلك فإن تنفيذ الأحكام لا يكون كاملا، ومن ثم فقد شعر الناس بحاجتهم إلى قاض يطبق القانون، وسلطة تنفيذية تفرض أحكام

القاضي، وجهاز تشريعى يصيغ القواعد اللازمة التى تصدر بمقتضاها هذه الأحكام<sup>(١)</sup>.

### خطي ردى

أرجع إلى أحد الناشرين مسودة كتاب بخط اليد بعنوان: الأمية الهجائية والوظيفية وتعليم الكبار، وكان هو قد اختار "موضوع الأمية". إذ دق جرس الشقة، ومعه مسودة الكتاب، فظننت أن معه البروفة الأولى من الكتاب، وإذا به معه المسودة. التى بقيت عنده مدة شهر، وقال للمندوب نأسف لعدم قبول الكتاب لرداءة الخط.

فقلت فى نفسى: خط ليه انت جاي تقول عليه، هل تتذكر أيتها الناشر البروفة الأولى لكتاب التنشئة الاجتماعية والتي كتبه المدعى مصطفى الجاهر للقراءة والكتابة، وقد لورد حوالى خمسين خطأ فى الصفحة الواحدة وكثرت فيه الأسهم واختلطت، مما جعلنى أتمم باستحالة تصحيحه، وتبين أن هذا المصطفى ليس معه شهادة الابتدائية، ولا حتى محو الأمية، ثم تم تصليح الكتاب بواسطة آنسة، وأبقيت على خطأ كتابة أرقام الصفحات بالمحتويات باللغة الأجنبية. وخرج للكتاب إلى السوق هكذا.

فيا بنى آدم أحسن اختيار من يكتبون الكتب، وقد أمعنت النظر فى الموضوع، وظننت أن السيدة أو الأنسة التى تستخدمها للكتابة تماثل هذا المصطفى الذى سبق أن كتب البروفة الأولى.

---

1- See Mabbott, the stage and Citizen, p. 23.

## محتويات الكتاب

الموضوع	أرقام الصفحات
- المقدمة .....	س - ظ
الباب الأول : السلطة والبيروقراطية	١ - ١٠٥
- الفصل الأول: السلطة ونظرياتها .....	٣ - ٣٤
- السلطة .....	٣
- نظريات السلطة .....	١٠
- تصنيفات السلطة .....	٣٣
- الفصل الثاني: الأمة والدولة .....	٣٥ - ٥٧
- الأمة .....	٣٥
- مفهوم الدولة .....	٣٦
- خصائص الدولة .....	٣٧
- أركان الدولة .....	٤٧
- الفصل الثالث: الدولة: نشأتها ووظائفها وأنواعها .....	٥٩ - ٧٥
- نشأة الدولة .....	٥٩
- وظائف الدولة .....	٦٢
- أنواع الدول .....	٦٧
- الدولة البسيطة أو الموحدة .....	٦٨
- الدولة المركبة .....	٦٩
- المجتمع والدولة .....	٧٤
- الفصل الرابع: الحكومة .....	٧٧ - ٨٥
- تصنيف الحكومات .....	٧٩
- التفرقة بين الدولة والحكومة .....	٨٤

الموضوع	أرقام الصفحات
- الفصل الخامس: مفهوم البيروقراطية .....	٨٧-١٠٢
- الفصل السادس: أهمية وأهداف البيروقراطية .....	١٠٣-١٠٥
الباب الثاني : تاريخ البيروقراطية ونظرياتها	١٠٧-١٦٤
- الفصل السابع: فى الحضارات الإنسانية الأولى وحتى الفكر الاشتراكي .....	١٠٩-١٢٧
- الفصل الثامن: أعمال موسكا وميشيلز وفيرر .....	١٢٩-١٥٠
- جايتانو موسكا .....	١٢٩
- روبرت ميشيل .....	١٣٠
- ماكس فيبر .....	١٣٤
- الفصل التاسع: أفكار ونظريات علماء - القرن العشرين ...	١٥١-١٦٤
الباب الثالث: البيروقراطية والعوامل المؤدية إلى البيروقراطية، وتصنيفاتها، وخصائصها وأركانها	١٦٥-١٨٦
- الفصل العاشر: العوامل المؤدية إلى البيروقراطية - تصنيفاتها .....	١٦٧-١٧٥
- العوامل المؤدية إلى البيروقراطية .....	١٦٨
- تصنيف البيروقراطية .....	١٧١
- الفصل الحادى عشر: خصائص البيروقراطية وأركانها .....	١٧٧-١٨٦
- خصائص البيروقراطية .....	١٧٧
- أركان البيروقراطية .....	١٨٦
الباب الرابع: البيروقراطية والمتغيرات الاجتماعية	١٨٧-٢٣٩
- للفصل الثانى عشر: البيروقراطية والاقتصاد .....	١٨٩-٢٠٢
- علاقة البيروقراطية بالرأسمالية .....	١٩١

الموضوع	أرقام الصفحات
- البيروقراطية والقطاع الخاص .....	١٩٤
- الشركات الأجنبية .....	١٩٥
- البيروقراطية والتنمية .....	١٩٧
- الفصل الثالث عشر: البيروقراطية السياسية .....	٢٠٣-٢١٩
- البيروقراطية والديمقراطية .....	٢٠٨
- فى الدول النامية .....	٢١٧
- الفصل الرابع عشر: والديمقراطية والتعليم، والثقافة، والادارة والعقلانية .....	٢٢١-٢٢٢
- التعليم .....	٢٢١
- الثقافة .....	٢٢١
- الثقافة الحضرية .....	٢٢٤
- الإدارة .....	٢٢٤
- العقلانية .....	٢٢٧
- الفصل الخامس عشر: البيروقراطية، والحياة الاجتماعية ..	٢٣٢-٢٣٩
الباب الخامس: سلبيات البيروقراطية وإصلاحها -	
٢٤١-٢٧٢	
البيروقراطية فى مصر	
- الفصل السادس عشر: سلبيات البيروقراطية .....	٢٤٣-٢٥٩
- الفصل السابع عشر: البيروقراطية فى مصر .....	٢٦١-٢٧٢
- المراجع .....	٢٧٣-٢٨٦
- إصدارات للمؤلف .....	٢٨٧-٢٩٤



## المقدمة

كنت أحسب أن البيروقراطية هي فقط الجانب السلبي الذي يعبر عن العلل والأمراض التي يتصف بها الجانب الإداري والمكتبي، فهي عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعي إلى أبعاده، وهي معوق أمام بلوغ التخطيط وأهدافه، والوصول إلى النتائج الأساسية التي رسمت الخطة لبلوغها، ولذلك كتبت عدة مقالات نشرت في العديد من الصحف والمجلات، تلوح إلى هذا الفكر، وذلك في مثل مقالة بعنوان البيروقراطية حتى في دفن الموتى، والبيروقراطية في التأمين الصحي.

ولكني في منتصف مرحلة جمع المعلومات وجدت كتابا جاء فيها: الأمة البيروقراطية، والدولة البيروقراطية، والحكومة البيروقراطية، فقلت في نفسي وكتبت العنوان: الأمة والدولة والحكومة والبيروقراطية، وعند الاقتراب من النهاية اكتشفت أنه بالرغم من اختلاف معنى كلمة الأمة عن كل من الدولة والحكومة، فإنها هي الكلمات الثلاث تشترك في خاصية واحدة هي المملطة، ولذلك جعلت عنوان هذا الكتاب "السلطة والبيروقراطية".

ولقد لعبت البيروقراطية دورا هاما في دول العالم أجمع. وكانت الوسيلة الفعالة في ازدهار الحضارات في العالم القديم والحديث. فقديما كان الجهاز البيروقراطي حلقة الاتصال بين القرى، وبين الحكومة المركزية. وأسهم هذا الجهاز في توزيع المياه، وكان قادرا على مواجهة أى تهديد يهدد المجتمعات، وعلى تعبئة البشر وقت الحروب، وكان للبيروقراطية فضل كبير في التنمية والتطوير والبناء، بالإضافة إلى قدرتها على إيقاف الوعي الإداري .

ولذلك فإذا كنا في بداية هذه الصفحة أدنت البيروقراطية، فإننا في نهايتها نمتدح البيروقراطية. وتبدو أهمية موضوع البيروقراطية في أن دراستها

تتطلب شرحا ووصفا، وفحصا لتاريخ هذا المصطلح، وتتبع تطوره، وظروف نشأة المصطلح، وخلفياته الاجتماعية والسياسية. وترجع أهميتها كذلك فى أنها هى وحدها القادرة فى المجتمع الحديث على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية.

وتبدوا أهميتها أيضا فى أنها مبنية على فرضية مؤداها أن المنظمات الكبيرة تشترك فى خاصية واحدة هى الاتجاه نحو الطابع الرسمى، ومن ثم نحو الهيكل البيروقراطى، فكلبر حجم المؤسسات، واتساع نطاقها، وتعدد مهماتها، وفروعها، وتشعب صلاحياتها، وتعدد مهماتها، وفروعها، وتشعب صلاحياتها، تطلب الاستعانة بالبيروقراطية، فهى من اهم النظم الخاصة بتسيير نشاط المؤسسات العملاقة بكفاءة .

وتستهدف موضوع دراسة البيروقراطية الإسهام فى تقسيم العمل تقسيماً عقلانياً، وتحديد الاختصاصات، ووضع قواعد للعمل بمقتضاها فى جميع الحالات، وفى معظم الظروف التى تظهر الحاجة إلى إدارة موضوعية .

واستخدم المؤلف المنهج الوصفى، واستبان ذلك فى الفصل بعنوان: "مفهوم البيروقراطية"، فهى التنظيم الرسمى الذى يخضع الأفراد للقواعد والقوانين المكتوبة، وكذلك الفصل بعنوان "خصائص البيروقراطية"، واستعان المؤلف كذلك بالمنهج التفسيري، وتحدد ذلك فى الفصل بعنوان "العوامل المؤدية إلى البيروقراطية" فقد أشار للفصل إلى وجود علاقة تربط ظهور البيروقراطية الحديثة بازدهار الرأسمالية العقلانية" ولجأ المؤلف إلى المنهج التحليلي، وهو تقسيم الموضوع إلى عناصره وتبين ذلك فى علاقة البيروقراطية بالاقتصاد والسياسة، والتعليم والثقافة والتنمية الإدارية، والعقلانية، والحياة الاجتماعية.



ولجأ المؤلف إلى ثمانين مرجعا بعد المائة، تصنف إلى كتب جوهرها البيروقراطية، ويقف في قمته كتاب د. أسامة عبد الرحمن، في السياسة، وفي مقدمتها كتب د. أسمايل سعد، وفي علم الاجتماع السياسي - كتاب د. محمد علي محمد، ومن كتبي كتاب - في القوة والسلطة والنفوذ وفي الإدارة كتاب د. عبد العزيز صالح حبتور ود. عبد الله محمد عبد الرحمن، وفي الجرائد: نصف كلمة للأستاذ / أحمد رجب، وفي المراجع الأجنبية المترجمة - كتاب غاستون بوتول، وفي المراجع الأجنبية R. Bendix و Hoozelis .

وينقسم الكتاب إلى خمسة أبواب ، وسبعة عشر فصلاً .

حمل الباب الأول عنوانا هو تحديد مفهوم المصطلحات المستخدمة، أما الفصل الأول فقد أبرز مفهوم "السلطة" فالدولة هي سلطة قادرة على سن القوانين. والسلطة هنا هي السلطة السياسية التي تمنح الصفوة الحاكمة الشرعية في جميع الممارسات. والسلطة السياسية ظاهرة اجتماعية ذات أبعاد ثلاثة، هي: القوة، والشرعية والخيرية. وقد تعددت تعاريف السلطة، فمن العلماء من قال: انها قوة ذات طابع نظمي رسمي. ومنهم من حددها بأنها حق شخص ما أو مجموعة من الأشخاص في اتخاذ قرارات بعينها. وتستخدم السلطة كأداة من أدوات الإدارة والسيطرة. ويكمن جوهر السلطة في علاقة: الأمر والطاعة، وترتبط بنسق المكانة، وتتطور بتطور النظم الاجتماعية. ومرد الفصل الأفكار والنظريات التي تناولت ظاهرة السلطة .

ويشرح الفصل الثاني: مصطلح الأمة والدولة فالأمة هي جماعة من الناس تربط بينهم وحدة الجنس واللغة والدين، وتجمعهم في مشاعر واحدة تطورت عبر الزمان، ويخلق التشابه في تجاربها، وآملها وآملها. وهي أكثر تركيبا وتعقيدا من مصطلح الدولة. وتنتمى الدولة بسلطة تتميز عن السلطات

العامّة والخاصّة. وتتسم بصفات ذاتية، وأطلق عليها مصطلح السيادة. وينظر رجال القانون الى الدولة باعتبارها الكيان القانوني والدستوري، وتتبقى تعريفات الفقهاء للدولة من موقّنين رأسمالي أو اشتراكي.

وطرق علماء الاجتماع مفهوم الدولة، واعتبروها كيان اجتماعي يحقق التكامل والتفاعل بين الأفراد والجماعات المكونين لها. وعرض الفصل لنظريات الدولة عند كل من كارل ماركس وماكس فيبر .

وللدولة أركان تتبلور في الآتي: السكان، والاقليم، والحكومة، والسيادة، والإعتراف الدولي .

وطرق الفصل الثالث: "الدولة في نشأتها ووظائفها، وأنواعها". فمن حيث حيث النشأة اكتسبت الدولة أهميتها، كنظام اجتماعي على مر العصور، من حيث مواكبة تطورها، تطور المجتمع البشري. فكل مواطن هو أحد الرعية في دولة من الدول. وقد أرجع سان سيمون نشأة الدولة إلى تاريخ المجتمع التقليدي، والانقسام بين الحاكم المطلق في القرن السابع عشر وبين البورجوازية. وعالج كل من موريس جود ليه و روميلانيز، و س. ن، إيزنستال "العمليات الداخلية التي أدت إلى نشأة الدولة. وعرض بيير بينياوم وأرستين زولبرج ظهور الدولة الحديثة في أوروبا الغربية. وكان منهجهما مزيج من علم التاريخ وعلم الاجتماع السياسي. ومع اتساع العمل الصناعي ظهر ثلاث مذاهب اقتصادية، هي الاقتصاد الحر، والدولة جامعة متفرقات، والدولة المالك الوحيد.

وعالج الفصل الثالث: وظائف الدولة. فقد قسمت منذ القرن الثاني عشر إلى وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء. وقد ميز بعض العلماء بين الوظيفة السياسية والوظيفة الادارية. كما قسمها البعض الآخر حسب اختلاف المجالات التي تمارس فيها نشاطها .

## الصراط المستقيم

اللهم اهدنا الصراط المستقيم، وأرشدنا إليه، وحسبنا الله ونعم الوكيل،  
ولا حول ولا قوة إلا بالله العلي العظيم .

## المرض

رب، إني مسني المرض، فاعف عني واشفني وارحمني، وأنت خير  
الراحمين.

## الدفاع عن الرسول (ص)

فلندافع عن الرسول بأخلاق الرسول محمد صلى الله عليه وسلم - لا  
بأخلاق البلطجية، ومن لهم سوابق .

## اللفظة

من حكّم المصريين القدامى: تأدّب في لفظك، فبعض القول خارج كحد  
السيف أقول ذلك بمناسبة قول أحد الناشرين لي كنت قد أهديته ثلاثة كتب تدور  
حول تبيان وملاحظات ونصائح لمن يكتبون الكتب على الكمبيوتر فقال: لماذا  
هذا الإهداء أنا لست في حاجة إلى مثل هذه الكتب، سوف أقوم بأحراقها. وقريب  
لي زعم أنه ينصحنى بعدم الحضور لزيارة شقيقتي المريضة للوعكة الصحية  
التي أصابتها. لكن طريفته في الحديث، وهو يهز جسمه ويديه وأصابع يديه،  
تدل على أنه لا ينصح، ولكنه يتعارك، حتى أن المارين بالشارع كانوا يققون  
لمشاهدة هذا المنظر، وأسأله هل هذا عراك أم تقديم نصيحة؟. فكان أيها  
الإنسان حلو اللسان .

## الحاكم والقانون

ابحثوا معي عن معنى ومغزى المقولة التي مؤداها: الحاكم قانون  
ناطق، والقانون حاكم صامت، والقانون هنا هو القانون الصادر من مؤسسة

تشريعية. ولذلك نقول: نعم لمثل هذا القانون ونرفض ونشجب التعليمات التى يصدرها، وذلك كالتعليمات التى أصدرها وزير عدل سابق بدفع رسوم القضايا التى يخسرها المدعى أو المدعى عليه فهى ليست بقوانين، ولكنها تعليمات ليس لها حق الجبرية.

### نعم وبئس

نعم الحكم الذى أصدره المستشار/ ابراهيم جلال رئيس محكمة القضاء الإدارى بقنا، وقضى فيه بإلغاء الرسوم التى تحصل على الدعاوى الخاسرة، وبئس الحكم الذى أصدره أحد المستشارين، وقضى فيه برفض دعوى مماثلة والإبقاء على هذه الرسوم، فجاء الحكم خال من العدل ويشوبه الظلم. فىا أيها القضاة "... اعدلوا هو أقرب للتقوى، واتقوا الله إن الله خبير بما تعلمون " (من الآية ٢) .

أننى لا أملك سوى القول: حسبى الله فيك ونعم للوكيل يا من أصدرت هذا الحكم الأخير. وأتساءل لماذا يقرر أحد المستشارين إلغاء هذه الرسوم، وآخر برفض الدعوى ويقرر الإبقاء على هذه الرسوم وهنا يبسدا التناقض واضحا بالرغم من تبعية للقاضيين لوزارة واحدة هى وزارة العدل .

### ليته لم يتصالح

صرح أحد المواطنين قائلا: يقولون الصلح خير، ولكنى مررت بتجربة التصالح، مع الخصم، فكان أن قررت إحدى المحاكم تغريم أحد طرفى الخصومة سبل من الأموال هى مصاريف للدعوى الخاسرة. مع أن المحكوم عليه لم يخسر الدعوى ولكن تصالح، وقدرت هذه الرسوم ب ١٥ ألف جنيه ثم خفضت إلى سبعة آلاف ونصف، فضلا عن ١٠٠ جنيه رسوم أتعاب المحاماة .

ويحمل الباب الثاني عنوانا هو: تاريخ البيروقراطية ونظريتها" وحاول الفصل السابع استعراض تاريخ المصطلح، والذي بدأ منذ الحضارات الإنسانية الأولى وترجع جذوره التاريخية في الحضارة المصرية الفرعونية، وفي دولة الصين والدول الأغريقية، والامبراطورية الرومانية، ويذكر الفصل ما تناوله أفلاطون وأرسطو في هذا الخصوص .

ونمت البيروقراطية بنمو الحكومات، ولتمتد إلى جميع مجالات الحياة. وفي الاقتصاد تمكنت من الاعتماد على قواعد موضوعية. وهي توفر شبكة الاتصال بين سائر أجزاء التنظيم. وبنشأة النقابات انتشر الاتجاه نحو البيروقراطية. واستعرض الفصل البيروقراطية في القرن الثامن عشر والتاسع عشر، وأشار إلى البيروقراطية في الفكر الاشتراكي وكارل ماركس ولينين وتروتسكي.

وعرض الفصل الثامن: موسكا وميشلز وفبير، فقد اتجه موسكا صوب المنظور التاريخي للمقارن، وانطلق من مفهوم القوة، حيث تمارس الطبقة الحاكمة الحكم مظاهر القوة والسلطة على الحكوميين، وتمثل الطبقة الحاكمة قلة قليلة في مواجهة غالبية لا تشارك في الحكم، وهي الطبقة المحكومة، وبين هاتين الطبقتين توجد فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم، وقسم موسكا أشكال الحكم في نموذجين هما اقطاعي وبيروقراطي .

واعتبر ميشلز البيروقراطية ضرورة ملحة لازمة في الدولة الحديثة. ففي كل تنظيم ينقسم المجتمع إلى أقلية تشمل أوضاع الرئاسة، وأغلبية تخضع لحكم الأقلية، وتوصل ميشلز إلى أن البيروقراطية فكرة زائفة وبعيدة كل البعد عن الواقع. ويرى ميشلز أن النقابات العمالية أدت إلى زيادة التحول نحو البيروقراطية. وأشار ميشلز إلى: القانون الحديدي للأوليغاركية .

وعالج ماكس فيبر نظرية البيروقراطية وتتبع التغير الذى طرأ على التنظيم الاجتماعى فى المجتمع الحديث، وأوضح الخصائص، أو المقومات النموذجية للتنظيمات التى أصبحت تمثل أشكال التنظيم شيوعاً فى المجتمع وتتبع فيبر نشأة البيروقراطيات الكبرى فى مصر والهند والصين، وتمثل البيروقراطية عنده الوجه الآخر لعملية الترشيد، وقدم ما يعرف بالنموذج أو المخطط المثالى. وتحدث عن الرسميات وهى نسق مشتق من القواعد واللوائح المستقرة نسبياً، والتى تحكم وتنظم قرارات الفرد وأعماله وفى المجتمع الحديث أصبحت البيروقراطية هى وحدها القادرة على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية. ومن هنا جاءت أهمية البيروقراطية وأهمية تحليلها والتنظير فيها.

وعرض فيبر مبادئ البيروقراطية، وهى التى تشكل النموذج المثالى. وأضاف أن استخدام الترشيد هو الذى يضيف الصبغة العقلانية على الفعل، واعتبر البيروقراطية شكلاً من أشكال الإدارة وأضاف أن السلطة الشرعية هى أن يمارس الحاكم النفوذ باعتبارها حقاً مشروعاً له، وأن التحول نحو البيروقراطية مسألة لا مفر منها فى جميع مجالات الحياة وذكر فيبر المظاهر السلبية للبيروقراطية .

واستعرض الفصل التاسع: أعمال عدد من علماء اجتماع القرن العشرين تدور حول قضية البيروقراطية فقد أكد بنكس أن البيروقراطية الحديثة تقوم على التركيز بوسائل الإدارة وما يعرف ببيروقراطية الإدارة حلت محل النظم التقليدية. وعرف بلاو البيروقراطية بأنها تنظيم يودى إلى زيادة الفعالية الإدارية. وأكد بارسونز بأن العملية العقلية خاصة من خواص البيروقراطية. وميز جولدر بين نموذجين، هما: قواعد البيروقراطية المتمركزة حول العقاب، وقواعد البيروقراطية للنياحية. وعرض بلاو طبيعة البناءات

الداخلية والخارجية للتنظيم من خلال المدخل البنائي الوظيفي. وكشفت تحليلاته، مسائل الكفائية، والتكيف تبني مفهوم المرونة. وربط لوبلاى البيروقراطية بالطبقة الوسطى من الموظفين. وعرف هيرمان فينر البيروقراطية، بأنها حكومة الموظفين. ومرد الفصل آراء ستروس وروبرت ميرتون، وكروزييه، وهارولد لاسكى، وبرخت .

وتناول الباب الثالث: البيروقراطية والعوامل المؤدية إلى البيروقراطية وتصنيفاتها .

وشرح الفصل العاشر: العوامل المؤدية إلى البيروقراطية، وتصنيفاتها. فقد ظهرت البيروقراطية في ظل النظام الرأسمالي باعتبارها أداة لقمع النضال السياسى، بين الشعب العامل. وكان التخلف الاقتصادى، وزيادة نسب الفلاحين. ونقص المتخصصين المهرة، ونقص الثقافة من العوامل التى أدت إلى نشر البيروقراطية. ويشمل ذلك اقتصاد النقود، والحاجة إلى جيوش كبيرة، وازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والحماية والأمن ووسائل الاتصال، والنقل كما تلعب الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية دوراً كبيراً فى التأثير على الاجراءات الادارية وتوزيع الخدمات. وقد اهتم بعض الدارسين بالدعائم الأيديولوجية للبيروقراطية .

واستعرض الفصل تصنيف البيروقراطية. فهناك البيروقراطية المزيفة، والبيروقراطية ذات الطابع التمثيلى، وذات الطابع العقابى، والبيروقراطية القبلية.

وشرح الفصل الحادى عشر: خصائص البيروقراطية وأركانها، حيث تميزت البيروقراطية الحديثة، بخاصتين، هما: اتجاه التنظيم البيروقراطى إلى الثبات نسبياً، والطابع غير الشخصى، وذهب ثومبسون إلى ذكر خصائص

البيروقراطية وأوردها فى الآتى: التخصص وتقسيم العمل، للكفاءة، قواعد وإجراءات رسمية، سلسلة من الأوامر، الانظمة الصارمة، والبيروقراطية تتقدم باستمرار، وارتبطت فى ألمانيا بالتغيرات العنيفة. وهى ظاهرة قديمة وحديثة، وأورد فريدريك خصائص البيروقراطية، هى: مركزية الإشراف، وتباين الوظائف، مؤهلات للوظيفة، والموضوعية، والدقة، والاستمرارية، والسرورية، وهى مكونات البيروقراطية. ولورد لاسكى الخصائص فى الآتى: الجمود والتخلى عن المرونة، وهى تفصل النشاط الرسمى للموظف عن حياته الخاصة، وهى تتطلب تدريباً .

وتقوم البيروقراطية على أركان، هى: مبدأ الهيراركية المكتتبية، والاختصاص، مكتب رسمى للعمل، والفصل بين العمل الرسمى والعمل الخاص.

ويلقى الباب الرابع الضوء على العلاقة بين البيروقراطية والمتغيرات الاجتماعية. فقد طرق الفصل لثانى عشر: "البيروقراطية والاقتصاد" فقد أدى التوسع الصناعى إلى تحقيق الكفاية الانتاجية، واستخدام مصادر القوى المركزية لتحريك الآلات وكبر حجم الوحدات الإنتاجية، وازدادت أعباء الإدارة فى الحصول على المواد الخام، وزادت ضرورة الحاجة إلى التنسيق بين عدد من الأفراد. وهكذا نحتاج للصناعة إلى البيروقراطية .

وتبدو وجود علاقة بين البيروقراطية والرأسمالية. فالنظام الرسمى له أسلوبه المميز العقلانى. كذلك فإن الأخلاق البروتستانتية والمبادئ كان لها أثرها فى ازدهار الرأسمالية كتتظيم بيروقراطى .

كما ترتبط المعرفة التكنولوجية بالنسق الاقتصادى والصناعى، حيث تودى إلى الكفاءة الانتاجية، وفيما يتعلق بعلاقة البيروقراطية بالقطاع الخاص



نذكر أن الأجهزة الحكومية إذا امتد سلطانها على القطاع الخاص، وفرضت عليه الكثير من الإجراءات والقيود البيروقراطية، فإن ذلك سيحقق قدرة القطاع الخاص على ممارسة دور فعال، في مسيرة التنمية.

وتلجأ بعض الدول النامية إلى الاعتماد على الخبرة الأجنبية. ولكن الشركات الأجنبية تتكالب على مصالحها الخاصة، وتقرز البيروقراطية الفرصة للافراط في العقود التي تعقد مع الشركات الأجنبية لإدارة العديد من المشروعات. وينبغي أن تكون هذه العقود لمدى زمني محدود، وأن يولكبها تطوير للقدرات المحلية حتى تستطيع أن تستلم زمام الأمور في المستقبل القريب. أما الدول النامية فقد سعت إلى أن تكون الإدارة الحكومية هي إدارة التنمية، وشكّت هذه الدول من نقص القوى العاملة، ثم أنها لا تعاني في الحقيقة من نقص القوى العاملة .

وربط الفصل الثالث عشر: بين البيروقراطية والسياسة، حيث يقوم العمود الفقري للبيروقراطية، على السلطة السياسية. وتعنى بيروقراطية الدولة، المجالات التنفيذية، واحتكار معلومات، وفرص لممارسة النفوذ، وتأكيد استقلالية هيئات اتخاذ القرار. وتفسر البيروقراطية على أنها تسعى إلى تحقيق الصالح العام، ولكن البيروقراطيين يتحولون إلى مجموعة ضغط. وترتبط البيروقراطية بالدولة والحكومة.

وطرق الفصل أفكار الفلاسفة والعلماء الذين اهتموا بموضوع العلاقة بين البيروقراطية والسياسية - هذا ويترتب على نمو البيروقراطية القضاء على تكافؤ الفرص.

وسرد الفصل الرابع عشر: للعلاقة بين البيروقراطية والتعليم، حيث تعاني المؤسسات التعليمية من قصور في الكفاءات، وتعاني من وطأة السليبيات

البيروقراطية. وترتبط القواعد البيروقراطية بنظرة الأعداد إلى العلاقة بين البيروقراطية والثقافة، وإلى اقتناعهم بها. وكان اهتمام فير بالبيروقراطية كميكانزم اجتماعي يعمل على تحقيق أعلى درجة من الفاعلية الإدارية، وكشكل من أشكال التنظيم الاجتماعي .

واستعرض الفصل الخامس عشر: "البيروقراطية في الحياة اليومية" حيث تلعب البيروقراطيات المتشعبة وغيرها من المتغيرات، كالفقر مثلاً، كما تساعد الروابط القبلية والعشائرية، وتبرر القوانين الجامدة، وتلعب دوراً هاماً في وجود الفساد .. والبيروقراطية يحتاج إليها كل مجتمع حديث. وتوجد في المجتمع الرأسمالي والاشتراكي على حد سواء. وهي ترتبط بنمو حجم الجماعات. وقد عرض الفصل بعض المواقف التي مرت بالمؤلف وتعتبر من مظاهر البيروقراطية. ووضعها في شكل مقالات وردت ببعض الصحف .

وحكى الفصل السادس عشر: سلبيات البيروقراطية وإصلاحها. فقد ظهرت جوانب سلبية للتنظيم وهي تعبر عن العلل والأمراض التي يتصف بها الجهاز الإداري والمكتبي باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعي إلى أبعاده، أو كمعوق أمام بلوغ التخطيط النتائج الأساسية التي رسمت الخطة لبلوغها. وقد صاحب نمو البيروقراطية الحديثة السلبيات التي تتمثل في التعقيد، والمركزية، والسيطرة، والالتزام الحرفي، والتسويق، والآراء الشخصية، وتعدد الأوامر، ونقص الخصائص الإدارية، والتمسك بالروتين، وعدم المرونة، وعدم الكفاءة، والنزعة إلى السيطرة ، والالتزام بحرفية القوانين، والبطء في إصدار القرارات، واعتبار الشكل أهم من الموضوع .

وانطوت البيروقراطية على كثير من الخداع، وجمود التنظيم البيروقراطي، وفقد القدرة على الابتكار. ويعتمد التنظيم البيروقراطي في الدول

الرأسمالية على خبرة الفنيين الذين يطورون أساليبهم فى الإدارة، وبصورة تجعل أمر الاستغناء عنهم أمراً صعباً. ومن ثم يتحول التنظيم البيروقراطى إلى جهاز إحتكارى، ويصبح عبء وصوتا يلهب ظهر أى ثورة. وتفتقر البيروقراطية إلى السرعة فى التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بسبب ضخامة التنظيم وضخامة الإدارة. وتقوم عمليات إصلاح، ولكنها ووجهت بالعديد من المعوقات، إذ تعارض البيروقراطية الإصلاح الإدارى، كما تفتقر برلمج الإصلاح الإدارى إلى الدعم السياسى .

وسرد الفصل السابع عشر: البيروقراطية فى مصر، حيث تجلت سطوة وفساد كبار البيروقراطيين فى مصر الفرعونية، فقد كان المصريون يخشون سجداً وينطرحون على بطونهم عند دخولهم إلى الذين يحملون ألقابا بيروقراطية، مثل: مستشار الأوامر الملكية، والمشرى على أشغال الملك، وأمير الأراضى الزراعية. وكان الموظف البيروقراطى يظهر أطماعاً للوصول إلى الطبقة العليا فى المجتمع. على حساب وظيفته العامة، فاستخدم الوظيفة فى جمع المال والثروة عن طريق الرشوة واختلاس المال العام.

وكانت وظيفة قاضى القضاة من أهم الوظائف البيروقراطية. وقد تكالب على هذه الوظيفة الكثيرون من الفقهاء، وتنافسوا للحصول على هذه الوظيفة، وبات التعيين فى هذه الوظيفة مؤقتاً، وبالمزايدة يكسب فيها من يرشى أكثر للحصول على هذه الوظيفة. وتتبع الفصل ظاهرة البيروقراطية فى عصور الأيوبيين، وفى عصر الخديوى إسماعيل، وفى فترة الاحتلال الانجليزى، وفيما قبل ثورة ٢٣ يوليو، ١٩٥٢ وما بعدها.

وفى فترة ما قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ عانت البيروقراطية المصرية فى مصر الكثير من العيوب البنائية، فالمكاتب مكتظة بالموظفين، والانسجام بين

- ظ -

المهارة والوظائف يقال أنه عشوائي، والتأثر ضعيف بين الوحدات الإدارية، وضالة المعلومات. وبان مستوى المهارة المكتنى للعاملين فيها، فضلاً عن المستوى المنخفض للمرتبات، والفشل بين العمال المنتجين وغير المنتجين.

دكتور/ حسين عبد الحميد أحمد رشوان

تحريراًفى / / ٢٠١٣

# **الباب الأول**

## **السلطة و البيروقراطية**

الفصل الأول : مفهوم السلطة ونظريتها .

الفصل الثاني : الأمة والدولة .

الفصل الثالث : الدولة نشأتها وتطورها وأنواعها.

الفصل الرابع : الحكومة.

الفصل الخامس : مفهوم البيروقراطية .

الفصل السادس : أهمية البيروقراطية وأهدافها .



## الفصل الأول

### السلطة ونظرياتها

#### السلطة :

ظهرت نظرية-السيادة التى صاغها 'بودان' Bodan تحقيقاً لعلاقات السيادة والقانون إلى القول بأن الدولة فى حاجة إلى سلطة قادرة على سن القوانين المنظمة للحياة الاجتماعية والسياسية .

والسلطة هى السلطة السياسية التى تمنح الصفوة الحاكمة التشريعية فى جميع الممارسات الرسمية قبل المجتمع على مستوى الفرد والجماعة، وعلى مستوى المؤسسات الاجتماعية المختلفة، وذلك عن طريق التنظيم الذى يمكن الصفوة من العمل المباشر.

والسلطة السياسية هى من معطيات الطبيعة البشرية، ويشير التاريخ إلى أنه منذ وجد عدد من الناس فى مجتمع واحد، وأنه مهما كانت المجتمعات بسيطة أو معقدة لا تسير كما اتفق، وإنما وجدت معهم بالضرورة سلطة تنظيمية بشكل من الأشكال تحدد أبعاد العلاقات المختلفة. وهكذا فإن توافر السلطة شرطاً لقيام الجماعات والمجتمعات، وذلك أن كل النشاطات التى تكون الحياة اليومية للناس تتطلب التوجيه، كذلك لا تستمر الثقافات فى سيرها على أساس عشوائى، لأن الاتجاهات والمعتقدات تحتاج إلى حماية وتعزيز دائماً. إذن لابد أن يكون هناك طائفة من الموظفين، ومجموعة من القواعد القانونية المقررة، وبعض الوسائل النمطية التى تحول الأهداف السياسية العامة إلى أعمال، وكذلك جهة تضع القوانين والقرارات. وهى ما يطلق عليها جميعاً اسم السلطة.

من أجل هذا كانت السلطة هي الحق المقرر لجماعة من الناس في وضع قرارات ملزمة فيما يتصل ببعض نواحي الحياة أو أوجه النشاط الخاصة بالآخرين، والسلطة ظاهرة أساسية في السلوك الإنساني وصفها "جوفينيل بقوله: إن ظاهرة السلطة أقدم في أصلها من تلك الظاهرة التي تسمى دولة". فضلا من أن السيطرة الطبيعية لبعض الأشخاص على الآخرين هي المبدأ الأساسي في جميع التنظيمات الأساسية، إلا أن السلطة السياسية تتميز من حيث التعريف الكامل للمفهوم، فهي قديمة قدم الحكومة ذاتها. وهي ركن هام من أركان الدولة، حتى أن البعض يعرف الدولة بالسلطة والبعض الآخر يعرفها بأنها تنظيم لسلطة القهر<sup>(١)</sup>.

وهناك من يعتبر السلطة السياسية هي الحكومة. والحكومة هي الهيئة التي تعبر عن سيادة الحكومة، وتكثير شئونها، وتخضع لسلطانها الأفراد والأموال<sup>(٢)</sup>.

والسلطة السياسية ظاهرة إجتماعية، ثابتة بمقومات ثلاثة تشكل كينونتها، هي: القوة، والشرعية، والخيرية، فالسلطة السياسية تقوم في ضمائرنا كقوة خيرة، ولذلك فهي شرعية - أي يقتضيها الخير العام، إن مجرد القوة المادية لا تعني السلطة السياسية، وأن الذي يجعل من القوة سلطة سياسية هو تمثلنا الجماعي لها - أي ربطها في ضمائرنا بالخير العام، فتبدو لذلك شرعية.

ومن هنا تعرف السلطة السياسية بأنها: ظاهرة الاحتكار الشرعي لأدوات العنف في المجتمع، أي ظاهرة الاحتكار الفعلي لأدوات العنف في

١- د. حسين عبد الحميد رشوان. في القوة والسلطة والنفوذ، ص ٧٢ - ٧٤ .

٢- د. أبو اليزيد المتيت. النظم السياسية والحريات، ص ٨ .



مجتمع كلى يتمثل فى ضمير جماعى قوامه يتمثل فى هذا الاحتكار كأداة لتحقيق المجتمع الهادئ. والسلطة لا تستمد قوتها من شرعيتها فقط، وإنما يساعد على ذلك احتكارها لاستعمال القوة، إذ أنها هى السلطة الوحيدة التى يحق لها استعمال القوة قانوناً. ومن ثم فهى تجمع بين الرضا والاكراه، والشرعية والقوة، وقبولها والخوف منها .

وقد تعددت تعاريف السلطة، فهناك من العلماء من قال أنها قوة ذات طابع نظامى رسمى، ترتبط بمنصب أو موقع أو وظيفة رسمية معترف بها فى المجتمع، ويتطلب مباشرتها أن تكون تحت إمرة المرء بعض المصادر التى بموجبها يتسنى له التحكم فى الآخرين، أو قهرهم، وقد يتأتى له ذلك عن طريق السيطرة على الموارد الاقتصادية بالملكية الفردية، أو من القوة التنظيمية، واحتكار مواقع الردع. وتمنح صاحبها حق توزيع الجزاءات على المخالفين.

وتستمد السلطة أيضاً من المكانة التى تتمتع بها الجماعات بناء على ما تمارسه من سلطة تقليدية أو كاريزمية. وتحدد السلطة مجموعة من القواعد العامة الملزمة، والمستمدة من اللوائح والقوانين الوضعية، وتخول صاحبها حق إصدار قرارات لها ضد الجبر والالزام بالنسبة للآخرين<sup>(١)</sup>. ومن ثم لا يجوز لشاغل منصب رسمى أن يخترق حدود القواعد أو يخالف الضوابط التى تحكمها، أو يتخطى الأوراق المخولة بموجبها، وبمقتضى المنصب الذى يشغله، وإلا اعتبر خارجاً على قواعد الجماعة ومعاييرها وضوابطها النظامية، الأمر الذى يسوغ لإزاحته من منصبه، ويبرر مساءلته وتوقيع العقوبة عليه<sup>(٢)</sup>.

١- أندرو وبستر. مدخل إلى علم اجتماع التنمية، ص ٢٠٢ - ٢٠٣ .

٢- أنظر د. فاروق يوسف أحمد. القوة السياسية، ص ٣٢ - ٤٨ .

ويؤخذ على هذا التعريف أن السلطة التي تستند على القوة تعتبر سلطة غير مشروعة، ولأنها فرضت على الشعب قسراً، ولا تستطيع البقاء طويلاً.

ومن العلماء من قال أنها: حق شخص ما أو مجموعة من الأشخاص في اتخاذ قرارات بعينها، أو إصدار أوامر للآخرين بشأن مسألة أو موضوع ما، أو هي علاقات بين اثنين من الموظفين: الأول أعلى، والآخر تابع، والعلاقات بينهما شرعية، وعلى أساس هذه الشرعية يحق للآخر أن يصدر الأمر، ولا بد للتابع من الإذعان والطاعة والتفويض.

وعرف فايول Henri Fayol<sup>(١)</sup> السلطة بأنها: الحق في إصدار الأوامر، والقوة في إجبار الآخرين على تنفيذها، وفرق فايول بين السلطة الرسمية والسلطة الشخصية. فالسلطة الرسمية هي تلك التي يقتنع بها الشخص نتيجة للوظيفة التي يشغلها في الهيكل التنظيمي.

لما السلطة الشخصية فهي التي يتمتع بها الفرد نتيجة لذكائه ومعلوماته ومهاراته وخبراته وقدراته. وعلى ذلك يكون حق السلطة الرسمية للوظيفة، وليس لمن يشغل الوظيفة من الأفراد، بمعنى أنه نفس مسؤوليات السلطات الرسمية المرتبطة بمركز رئاسي معين لتصبح حقاً لكل من يشغل هذا المركز من الأفراد.

وتقوم علاقة الرئيس بمؤوسيه على أساس الاختصاصات والمسؤوليات المنوطة به، والسلطة الرسمية المقررة التي يمارسها. وله في ذلك الحق في إصدار الأوامر، وعلى مؤوسيه تنفيذها، فإذا امتنعوا أو قصروا ترتب على ذلك مساءلتهم<sup>(٢)</sup>.

١- أنظر د. عبد الكريم درويش وإيلي تكلأ. أصول علم الإدارة العلمية، ص ٣١٥-٣١٦.

٢- أنظر د. إبراهيم عبد الهادي. استراتيجيات وعمليات الإدارة، ص ١٤٥-١٤٧.

وتستخدم السلطة كأداة من أدوات الإدارة والسيطرة فى المجتمع ورموز معينة متعارف عليها. وقد يكون رمز السلطة عبارة عن وزقة واحدة عليها توقيع موظف رسمى وخاتم الدولة. و ثم أمثلة كثيرة على رموز السلطة لا نستطيع لها حصرًا، ونلك كالأوامر والقرارات والرخص والشهادات وما إلى ذلك. وهذا ما يطلق عليه الوثائق الرسمية التى نراها فى كل مكان. فنحن لا نستطيع مثلاً أن نوارى المتوفى التراب إلا بمثل هذا. وهى عبارة عن رموز السلطة، وتستخدم الصفوة الحاكمة نوعين من الرموز، منها ما هو خاص ومنها ما هو عام. فهناك المباشرة، وهى للموجهة إلى أفراد بعينهم وأسمائهم. أما النوع الثانى وهو العام، فهو ما ينطبق على كل فرد دون تمييز كإشارات المرور أو تعليمات ممنوع التدخين، أو تقديم مستندات معينة لجهة<sup>(١)</sup>.

وتختلف مصادر الضبط والسيطرة التى تمارسها السلطة، فبعضها يحدد نفسه دائماً ليتلاءم مع المواقف المتغيرة، بينما يرى البعض الآخر لا يتوافر له هذه الناحية. وبعضها يستلزم الإذعان، بينما البعض الآخر لا يحتاج لمثل هذا الإذعان، فبث أو إطلاق المعلومات نتيجة مباشرة إلى فكر الناس وعقولهم، وبالتالي يؤثر فى موافقهم. وتنتج السلطة نحو الحقوق والواجبات والمكانة .

ويكمن جوهر للسلطة السياسية فى علاقة الأمر والطاعة فى الإنسان، فالإنسان يطيع بطبيعته. وإذا كان رغبة الأمر تغلب على القلة، فإن السواد الأعظم يستسلم للطاعة. وفى هذا المعنى ينقل التاريخ تلك العبارات التى قال بها "الاسكندر الأكبر"<sup>(٢)</sup> وهو يخاطب المقدونيين، وقد سأموا حروبه، إذهبوا

١- أنظر د. اسماعيل على سعد. عولمة البيروقراطية بين المجتمع والسياسة، ص ٩٧.

٢- د. محمد طه بدوى و د. ليلى أمين مرسى. المبادئ الأساسية فى العلوم السياسية، ص ٦٢.

أيها الجاحدون ... سأضرب في الأرض من غيركم .... إن الاسكندر الاكبر  
سيجد له جنودا أينما وجد الرجال.

وترتبط مظاهر السلطة بنسق المكانة، وموافقة عليها من قبل جميع  
أعضاء المجتمع. وهي الحق المقرر لجماعة من الناس في وضع قرارات  
ملزمة لتنظيم نشاط الآخرين. وهي توعية سلوك الأفراد بصورة محددة  
لإنجاز الأهداف العامة، وتحقيق ذلك من خلال بعض الميكانيزمات، مثل  
التبادل، والمصالح المشتركة، والتضامن، والصفوة .

وتحمل الطاقة القوة المادية المسيطرة . فلا يمكن تحقيق الطاعة  
بدون سلطة ، وذلك يمكننا من القول أن القائد إذا أصدر أمره ، لعضو من  
أعضاء جماعته ، وقبله، وضبط نشاطه وفقا له ، عند هذا يقال أن هذا الأمر  
يحمل سلطة .

وقد قرر جورج هومانز أن أعضاء الجماعة، يطيعون الأوامر بدون  
شك فيها، إذا صدرت من شخص في موضع السلطة المعترف بها، وإذا  
كانت هذه الطاعة للأوامر تتحقق في التنظيمات أو الجماعة الرسمية عن  
طريق شغل من يصدر هذه الأوامر أحد المناصب التي تخول لها سلطة، فإنه  
يمكن أن تحقق أيضا في الجماعات الصغيرة غير الرسمية بواسطة الجماعة  
الاجتماعية العالية التي يخلعها أعضاؤها على الشخص الذي يبادر بالتفاعل  
بالنسبة لغيره في الجماعة<sup>(١)</sup>.

هذا ولا يمكن أن يقبل الشخص الاتصال باعتباره ذا سلطة إلا إذا  
تحققت أربعة شروط في الوقت ذاته، وهي:

---

1- See G. Hommand, Hmen Groups, p.p. 348-399.

- ١- إذا أمكن لهذا الشخص فهم الاتصال .
- ٢- واعتقد أن قرارا لا يختلف مع هدف التنظيم، وفي وقت إصدار هذا القرار.
- ٣- ماذا أمكن له التوفيق بين هدف التنظيم، ومصالحته الشخصية.
- ٤- وكان قادرا على أن يستجيب ويدعن لهذا الهدف عقليا وفيزيقيا<sup>(١)</sup>.

وفي مجال الإدارة لابد من توافر السلطة. والسلطة هي الحق في القيادة، وقوة تحقيق الطاعة. وتطلق كلمة قائد على بعض المديرين، كما تطلق على بعض السياسيين وذوى المناصب العليا في المجتمع. كما تطلق على بعض الرواد الاقتصاديين أو الاجتماعيين، وفي أى عمل جماعى. كما تطلق على أحد الأفراد قائداً لمجموعة وقد يجمع بين المديرين مسمى المدير ومسمى القائد. وفي جميع الأحوال ترتبط القيادة بأساليب ممارسة السلطة داخل المنظمة أو الهيئة أو الدولة<sup>(٢)</sup>.

وبصفة عامة يتوقف نجاح للتنظيم الإدارى فى أى منظمة على مقدار سلطة الرؤساء، ودقة تنفيذ المرؤوسين. ولا شك أن إساءة استخدام القوة الأولى للتصرف بالسلطة أو باخلال الفئة الثانية بواجباتهم، أو عدم اعترافهم بمسئولياتهم أمام مرؤوسيه، يقوض أى تنظيم .

وهناك عدة مستويات لتخرج السلطة، منها البعد للرأسى للسلطة. وهو تدرج من القمة إلى القاعدة، فهى تبدأ بسلطات واسعة يملكها المدير العام، ثم تأخذ فى التنقل والانكماش كلما اتحدت هبوطا إلى مستوى أقل، حتى تنتهى بسلطة محدودة يملكها أفراد خط الإشراف الأول ورؤساء العمل.

---

١- د. على عبد الرزاق جلى. علم اجتماع الصناعة، ص ٢٣٩ - ١٤٠.

٢- د. حسين عبد الحميد رشون. الإدارة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الادارة، ص ١١.

أما البعد الأخرى للهيكل التنظيمى أو السلطة، فيقصد به جميع الأعمال والأنشطة المتشابهة أو المتقاربة فى إدارات وأقسام، بحيث يشرف كل مدير إدارة أو رئيس قسم على مجموعة معينة من الأعمال والأنشطة .

وبصوغ من هم فى مواضع السلطة مجموعة من الأوامر والتوجيهات الرسمية، ويقصد بالرسمية هنا الشئ المكتوب والمصدق عليه من قبل واضعى السياسة الذين يملكون السلطة فى المنظمة. وهناك النوع الثانى من للتوجيهات، وهو يتسم بالشرعية الاجتماعية، وهى تقوم على قبول جماعة من الناس لمعايير معينة من السلوك.

والسلطة ليست كيانا إستاتيكيا، بل أنها تتطور فى مظاهرها ومراكزها وأجهزتها بتطور النظم الاجتماعية، وهى تميل إلى التطور من البساطة إلى التعقيد كلما تطور المجتمع من حالة القروية إلى الحضرية إلى الصناعية. وعلى ذلك فهى ليست مفهوما أن تتجمد الخيارات السياسية فى نظم الحكم فى ظروف تاريخية، ثم لاتخرج مهما تغيرت الأحوال. كذلك ليس من المقبول أن يكون متوسط بقاء الحاكم فى السلطة فى العالم العربى، كما هو الآن ١٨ سنة، بل أكثر من ذلك<sup>(١)</sup> .

### نظريات السلطة :

ونتيجة لهذا الفكر ظهرت مجموعة من الأفكار والنظريات القانونية، نتناول موضوع الملوك والأمة والدولة والحكومة من حيث نشأتها ووظائفها وتطورها.

وقد طرق أرسطو السلطة (٣٨٤ - ٣٢٢ ق.م) حيث تتمثل الحكومات الصالحة - فى نظره - فى النظام الملكى حيث يكون الحكم فردا، والنظام

١- محمد حسنين هيكل. المقالات اليابانية، ص ٢٦.

الأرستقراطي ويكون الحكم فيه في أيدي القلة المتميزة بميزة المولد، وأخيراً النظام الدستوري الذي يكون الحكم فيه للأكثرية. أما للحكومات الفاسدة، فتشمل النظام الاستبدادي أو حكم الطغيان حيث يكون الحاكم فرداً يستغل الحكم لمصلحته الخاصة. وللنظام الملكي ويكون السلطة فيه في أيدي أقلية هم الأغنياء الذين يستغلون الحكم لمصلحتهم الخاصة. وأخيراً الديمقراطية وتكون السلطة فيها للأغلبية من الفقراء الذين يستغلون الحكم لمصلحتهم ضد الأغنياء. وكان أرسطو يعنى بكلمة الديمقراطية حكم الرعا<sup>(١)</sup>.

ويرى أرسطو أن هذا التصنيف يتسم بالديناميكية، فكل نوع من أنواع الحكم ينقلب إلى النوع الآخر، وتبدأ دورة الحكم بالنظام الملكي. وعندما ينحرف الملك ويتحول حكمه إلى الاستبداد والطغيان - ينقلب الحكم، وينشأ الحكم الأرستقراطي، حيث تقوم أقلية بالاستيلاء على السلطة، ثم يتحول هذا الحكم إلى الأوليغاركية عندما تأخذ هذه الأقلية بالعمل على مصلحتها الخاصة. وعندئذ ينقلب الحكم إلى قيام الأكثرية بانتزاع السلطة، وتقيم الحكم الدستوري، وهو حكم صالح يستهدف مصلحة الجميع - بمرور الوقت تتحول هذه الأكثرية إلى البوغانية، أو الديمقراطية، فتعمل لمصلحتها ضد الأغنياء، مما يشير إلى فساد الحكم، ثم يقوم فرد قوي ينصب نفسه ملكاً ويعيد الأمور إلى نصابها، وتبدأ بذلك دورة جديدة من دورات الحكم .

ويعتبر أرسطو أن أفضل النظم هو للدولة الدستورية، وقوامها الطبقة المتوسطة. ومن هنا يحصل نوع من التوازن والاستقرار، حيث يوجد نظام وسط بين الأوليغاركية والديموقراطية، فالطبقة المتوسطة يتميز أفرادها

١- د. محمد طه بدوي ود. ليلى أمين مرسى. المبادئ الأساسية في العلوم السياسية، ص ٦٢.

بالاعتدال، والقدرة على تولى شئون الحكم من أجل مصلحة الجميع. وأطلق أرسطو على هذه الطبقة اسم الدستورية، ونظام الحكم الدستوري .

ومن المفكرين الذى طرقوا السلطة أثناء الحكم الرومانى (١٠٦ - ١٣ ق.م) ماركوس توليون شيشرون<sup>(١)</sup>، وقد تصور الدولة مجتمعاً أخلاقياً أو جماعة من الأشخاص الذين يمتلكون الدولة وقوانينها. ويترتب على ذلك ثلاث نتائج هي:

١- أن سلطات الدولة تتبع من الجماعة، مما يضمن حمايتها واستمرار وجودها.

٢- أن السلطة السياسية عندما تمارس ممارسة صحيحة، فإنها تكون سلطة الشعب. والحاكم الذى يمارس هذه السلطة، إنما يفعل ذلك بفضل مركزه، فأمره هو القانون، وهو فى نفس الوقت صيغة القانون، ويمكن القول بأن الحاكم قانون ناطق، والقانون حاكم صامت.

٣- أن الدولة ذاتها وقانونها خاضعان لقانون الله، أو القانون الأخلاقى أو الطبيعى، وذلك هو الحكم الرسمى، يسمو على كل اختيار بشرى، وكل نظم بشرية، أما القوة فإنها مسألة عارضت فى طبيعة الدولة، ولا مبرر لها إلا حيثما يلزم تنفيذ مبادئ العدالة والحق<sup>(٢)</sup>.

وطرق آباء الكنيسة فى العصور الوسطى نظرية السيفين: مؤداها، أن الله خلق لحكم هذا العالم سيفين، أحدهما دينى، والآخر زمنى، وأنه سلم أحدهما للبابا، والآخر للامبراطور. والسيف الروحى هو كلمة الله وتستخدمه الكنيسة لعقاب كل مرتكب للخطيئة، والآخر هو سيف مادى تستخدمه السلطة

---

1- Leacock, Element of Political Science, p. 112.

٢- د. السيد عبد الحليم الزيات. فى السياسة ونظم الحكم، ص ٧.



الزمنية لعقاب من يسلكون سبيل الشر<sup>(١)</sup>.

وفى ضوء ذلك فإن كل مسيحي يؤمن بأنه لا بد من سلطة تحكمه. ولما كان كل فرد يعيش فى عالمين، فإنه لا بد أن يخضع لسلطتين، سلطة تستأثر بجسده، وأخرى تستأثر بروحه. أما السلطة التى تستأثر بروحه فهى الله أن كان مسيحياً والشيطان إن لم يكن كذلك .

وكانت الكنيسة تتولى سلطة الله، ومن ثم تستأثر بالروح، وكان السادة البارونات يستأثرون بالجسد، ومن ثم كان الفرد يتنازع سلطتان: الكنيسة، والبارونات، ولقد كان من أثر ذلك أن عاش الأوربيون فى نضال دلم بين الكنيسة والبارونات أكثر من ألف سنة .

وقد اعتبر القديس أوغسطين (٣٥٣ - ٤٣٠م) الدولة هى السلطة الزمنية للكنيسة. ولما كان الله تعالى قد أودع فى قلوب بعض الأفراد محبة الذات، وفى قلوب البعض الآخر محبة الله، أصبحنا أمام طائفتين من الناس: أهل مدينة الله أو السماء، وأهل مدينة الدنيا أو الأرض. للأولى نعيم خالد، وللثانية حياة الرذيلة وعذاب الآخرة .

ويرى القديس توماس الإكويني (١٢٢٥ - ١٢٧٤م) أنه لا بد من وجود سلطة عليا لكى توجه المجتمع نحو الصالح العام. ولكى تساعد الحاكم على اصطناع الوسائل للوصول إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية، ولذلك لا يتحقق إلا بتنظيم سياسى واسع يقوم على اتفاق بين الحاكم والمحكومين. وأكد الإكويني أن السلطة العليا فى المجتمع إنما تصدر عن الله، وأن الله يكلها إلى الشعب، ومن ثم تنأتى السلطة السياسية بعد السلطة الدينية. ومن هنا أكد الإكويني استقلال الدولة عن الكنيسة .

ولم يعرف الإسلام انفصال السلطتين الدينية والزمنية، والصراع بينهما، فالخلافة وهى تمثل الجانب السياسى، تعنى الإمامة وهى سلطة عامة فى أمور الدين والدنيا نيابة عن الرسول. ولم يعرف الاسلام سلطة كهنوتية مسلسلة، أو سلطة لحل والربط فى الأرض والسماء<sup>(١)</sup>. وقد جعل الاسلام الثورى أساساً من أسس الدولة. وعرف الإسلام انتخاب الخليفة. والخلافة فى جوهرها سلطة عامة فى الدين والدنيا.

ويتميز نظام الخلافة فى الإسلام بأنه يعنى خلافة النبوة فى السلطة السياسية. ولا يستمد الخليفة سلطته من الله، ولكن يستمدّها من الرضا الشعبى، وفى رأى السنة فإن الخليفة غير معصوم من الخطأ، وبالتالي فهو يخضع للمسائلة والرقابة على ممارسة السلطة. أما الشيعة، والذين يدور فكرهم حول الولاء التام لعلّى وآل بيت الرسول. والإيمان بأن الخلافة فى السلطتين الزمنية والدينية بعد رسول الله يجب أن تنحصر فى الإمام على، وذريته من بعده بالنص والوصية، بحيث يتمثل فى على بن أبى طالب بداية دور الولاية الذى يلى النبوة. والإمام لغة هو القائد والمرشد الذى يتقدم المصلين ليؤمهم، وكذلك هو الذى يتولى أمور الجماعة الزمنية .

أما عند السنة فالإمام منصب يتولاه أى مسلم بالغ عاقل متفقه فى الدين وعالم بالكتاب والسنة. وهكذا فإن الإمامة تنقسم فى رأى السنة - بالبيعة - أى بالاختيار المطلق لأى فرد من المسلمين لكتملت فيه صفات معينة ليس من بينها بالضرورة الوراثة النبوية للرسول صلى الله عليه وسلم. ويرى الزيدية، وهم أكثر فرق الشيعة اعتدالا، فهم يجمعون بين المبدئين: مبدأ الانتخاب، ومبدأ حصر الإمامة فى آل البيت. وهم يذهبون إلى القول بحق

١- انظر. حبيب جرجس. أسرار الكنيسة، ص ١٧٧- ١٨٠.

المسلمين جميعاً في اختيار الإمامة والخليفة، بشرط أن يكون من دار النبى  
(ص)<sup>(١)</sup>. وفى رأى عبد الرحمن ابن خلدون (١٣٣٢ - ١٤٢١م)، فإن السلطة  
تنبعث من القوة - وهى تتجسم بالعصبية والشوكة .

وفى عصر النهضة (١٥٠٠ - ١٦٠٠م) ميز مارتن لوثر صاحب  
حركة الاصلاح الدينى والمعروفة بالبروتستانتية بين السلطتين الدينية  
والزمنية مع ترجيح كفة السلطة الزمنية وجمع الثروة. فقد رأى أن الدولة  
صاحبة السلطة المطلقة، وتشمل جميع المواطنين بما فيهم رجال الدين،  
وعليه فقد أخضع الدين للدولة. واعتبر لوثر أن سلطة الحاكم - أى السلطة  
الزمنية مستمدة من الله، فهى إذن مقدسة. والحاكم مسئول أمام الله مباشرة،  
فهو إذن غير مسئول أمام الشعب، أو البابا. وهكذا فإن لوثر اهتم أساساً بالقيم  
الدينية والروحية، بعكس ماكيافيللى الذى اهتم أساساً بالسلطة السياسية ونظر  
للقيم الدينية نظرة نفعية. وتحالف لوثر مع الملوك والأمراء ليستخدم سلطتهم  
السياسية فى تحقيق الأهداف الدينية المتمثل فى نشر مبادئه.

والسلطة النهائية - فى رأى لوثر - ليست البابا، ولكنها لكلمة الله  
كما هى مكتوبة فى الكتب السماوية، وكما يتفهمها كل ضمير خاص. ومن ثم  
يرى لوثر أن كل فرد يستطيع تفسير الكتاب المقدس. ونظر لوثر إلى سلطة  
الدولة على أنها: شر لابد منه، وبالتالي يجب ألا ينشغل الأفراد بمقاومتها، بل  
يجب طاعتها، والخضوع لها. وأكدت حركة الاصلاح الدينى الخضوع  
للمطلق من الكنيسة للدولة، وتدعيم سلطة الدولة الإقليمية والقومية<sup>(٢)</sup>.

١- د. محمد على أبو ريان. تاريخ الفكر السياسى فى الاسلام، ص ١٢٣ - ١٣٠.

٢- انظر د. حورية توفيق مجاهد .. فى الفكر السياسى من أفلاطون إلى محمد عبده، ص

وقد حدد ماكيافيللى (١٤٧٦-١٥١٧) فى كتابه الأمير (١٥١٣م) حدد الدولة بأنها: كافة القوى التى من شأنها أن تمارس سلطة على الأفراد تسمى دولة" وهى تحدد تصرفات الناس للسلطة والقوة والمجد والرفاهية. والحاكم فى رأى ماكيافيللى - الذى يكتب له الاستقرار، هو الذى يمكنه مواجهة الطبيعة البشرية بما تتطوى عليه دوافع الأثرة والأثنية والرغبة فى السلطة. ويرى ماكيافيللى أن بقاء السلطة والقوة أمران حتميان.

وتناول جان بودان فى كتابه الدولة عام ١٥٧٦ الأسرة، والسلطة الروحية، والسلطة الأبوية، والرق، والمواطن، والأجنبى، والمحمى، وأنواع الدول من ملكية إلى أرسقراطية، الى شعبية، والهيئات العامة، والمالية، والنقوذ، والعقوبات، وتوخى بودان تدعيم السلطة القومية، ومنحها المشروعية، وذلك بالتمكين لملكية مطلقة لا تتقيد فيها لسلطة الملك، وشبه ذلك بسيادة الأب فى الأسرة وعلى ذلك أيد ظاهرة تركيز السلطة فى الدولة البيروقراطية متمثلة فى السلطة الملكية المطلقة فى عصره. وأيد بودان سير الملكية لفرنسية نحو الدولة البيروقراطية الموحدة على حساب الدول الديموقراطية. وأوضح أيضا أهمية القانون الطبيعى ليس فقط فى تنظيم علاقة الأفراد، ولكن أيضا فى تثبيت سلطة الحاكم .

وفى القرنين السابع عشر والثامن عشر ظهرت الدولة القومية. وتميزت الدولة القومية بوجود سلطة واحدة لها صفة السيادة. بذلك قضى نهائيا على مبدأ ثنائية السلطة - أى السلطة الزمنية والسلطة الدينية .

ومن مفكرى القرن السابع عشر توماس هوبز (١٥٨٨-١٦٧٩)، ورأى هوبز أن حالة الطبيعة كانت منعزلة ومتغيرة وفقره. والناس فى هذه الحالة، لكل يخاف الكل، فكل واحد متربص بالآخر. ولهذا كان لابد من

التخلص من عدم الأمن، وأخذوا يبحثون عن السلام الذى يحقق لهم الأمن، فاتفقوا على التنازل عن كافة حقوقهم الطبيعية، وحياتهم لرجل منهم، وليس طرفا فى العقد، وهذا الشخص يتمتع بكافة الحقوق، وكل السلطة، ولا يجوز لأى أحد أن يحاسبه، وتعهدها بطاعته والولاء له دون شرط، حتى يضمنوا لأنفسهم الأمن والطمأنينة، ولأن الحاكم لم يكن طرفا فى العقد الذى ارتبط به الجميع لصالحه، فليس ثمة التزام يلتزم به كأثر لهذا العقد. وهكذا استقرت السلطة فى هذا التنظيم فى شخص الحاكم أو المبد الذى أطلق عليه إسم "التتين". وترتب على ذلك أن السلطة أصبحت مطلقة، ذلك أن الغرائز الاجتماعية الموجودة فى الأفراد لا يمكن منعها والقضاء عليها إلا بواسطة السلطة المطلقة .

وكان هوبز متأثرا فى آرائه بتلك الفترة التى عاشها فى إنجلترا، والتى تميزت بالقلل والاضطراب خاصة وأنه كان يعمل معلما للأمير شارل ستورل الذى أصبح ملكا. وكان لهذا أثره على تأييد لسلطات الملك المطلقة مع عدم إجازة محاسبته بواسطة الشعب<sup>(١)</sup> .

ونادى جون لوك (١٦٣٢-١٧٠٤م) بالفصل بين السلطات، ذلك أن الناس إذا كانوا جميعا قضاء فى جميع المخالفات التى تقع بين الأفراد، فإنهم يصدرون أحكاما مقبولة ومتمايزة، إذ تختلف الأحكام التى يصدرها الأفراد المختلفون فى القضايا المتماثلة. كذلك فإن تنفيذ الأحكام لا يكون كاملاً. ومن ثم فقد شعر الناس بحاجتهم إلى قاض يطبق القانون وسلطة تنفيذية تفرض أحكامها للقاضى وجهاز تشريعى يصنع القواعد اللازمة التى تصدر بمقتضاها هذه الأحكام .

ورأى لوك أن الحاكم طرف في العقد الاجتماعي، ومسئول عن حماية الحقوق والحريات، وهو لا يتمتع بالسلطة المطلقة التحكيمية، إذ لا يجوز أن يفرض أى قيود على حريات الأفراد إلا بما يتفق مع القانون الطبيعي، بل يلتزم باحترام القوانين وحماية للضعفاء من تعسف الأقوياء، وهو مقيد وملزم بهذه الواجبات، وإذا أخل بشروطها يصبح الشعب فى حل من طاعته .

ويقول لوك لقد نشأ فى المجتمع السياسى سلطتان. واحدة تتولى القوانين اللازمة لحفظ النظام، وهى لها الصدارة على السلطة التنفيذية التى تسهر على تنفيذ هذه القوانين، وهى غير تابعة للسلطة الأولى، وإن كانت تأتى فى المرتبة الثانية، فأثر ما يرتكب فى ميدان السياسة أن تحاول السلطة التنفيذية التحدى على اختصاصات السلطة الأولى واغتصابها .

وأيد شارل دى مونتسكيو (١٦٨٩-١٧٥٥) الحكومة المختلطة، وهى التى تجمع فى طبيعتها مزايا الحكومات المختلفة، فتوفق بينها - إنها الملكية الأرستقراطية، المحاطة ببعض عناصر الديمقراطية. ذلك أن الملكية نظام ممتاز، إذا تضمن هيئة تقوم بين الملك والكافة، ولذلك نادى بضرورة الفصل بين السلطات فى كتابه: روح القوانين (١٧٤٨) فوزعها بين ثلاث سلطات نقاديا لتجميعها فى يد واحدة، مما يؤدى إلى الاستبداد .

وبدأ مونتسكيو من فكرة مؤداها أن: السلطة قوة، وإن القوة لا تقيدُها إلا قوة تؤمن طبيعتها. فما من صاحب سلطة إلا ويهبط إلى التعسف، وهو يستمر فى ذلك حتى يجد من يوقفه. وبحكم طبيعة الأشياء: لا يوقف القوة إلا القوة. ولذا رأى مونتسكيو فى توزيع السلطة ما يكفى لوقوف كل جهاز منها كقوة فى وجه القوى الأخرى. فلا يطلق أى منها بسلطته، وتأتى بذلك الحريات الفردية على نفسها من عدوان السلطة المطلقة المجمة فى يد واحدة.

إلا أن مونتسكيو لم يقصد بذلك الفصل التام بين هذه السلطات، إنما الفصل المرن. بمعنى أن يكون هناك توازن وتعاون بين هذه السلطات، فى تحقيق الأمن العام، فمن الناحية الفنية يجب أن ينقسم العمل بين السلطات حتى تستطيع كل سلطة أن تبشر نشاطها. أما إذا أعطيت كل السلطات لجهاز حكومى واحد، فإنه سيتحول إلى أوتوقراطية. أما إذا تعددت السلطات، واستقلت كل سلطة عن الأخرى، فستعارض الآراء والقرارات، ويسود الدولة عدم الاستقرار. لذلك يجب أن يكون هناك تعاون فيما بينها.

وهكذا أضاف مونتسكيو إلى سلطتى "لوك" التشريع والتنفيذ، أضاف سلطة ثالثة، هى السلطة القضائية، وطالب بالفصل بينها، ضمانا للحرية وفزعا من الاستبدادية، ولا سبيل إلى إيقاف هذا الاستبداد، ولا سبيل إلى الحرية إلا بفصل السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن اجتماعها مع التشريع لشخص واحد أو هيئة واحدة من شأنه أن يجعل السلطة على حياة المواطنين وحياتهم تحكيمية. وإذا ما تجمعت السلطات الثلاث لشخص واحد أو هيئة واحدة، فهى مأساة الحرية وطامتها الكبرى.

ويرى الفيلسوف هيجل (١٧٨٠ - ١٨٣١) أن الدولة غاية فى حد ذاتها بعيدة عن إرادات الأفراد، وهذه الغاية هى المحافظة على بقاء الدولة واستمرارها وتدعيم كيانها. ويخضع جميع الأفراد لسلطة الدولة. ويجب أن تجسد سلطة الدولة، فى فرد حقيقى، أو مشروع واحد هو الملك، والملك الأوتوقراطى الذى يعبر عن إرادة الدولة يمثل فى نفس الوقت عنصر التآلف والجمع فيها للتشريع والتنفيذ والقضاء.

ويقول هيجل إن الدولة تتمسك بسيادتها فى الداخل والخارج على السواء، ولا تخضع لإرادة دولة أخرى. ذلك أنه ليس ثمة سلطة فوق الدولة

.. ومن ثم فهي إرادة الدولة وحدها .

ونادى كارل ماركس (١٨١٨-١٨٨٣) بضرورة إزالة الطبقات، وذلك لميطرة البروليتاريا. على السلطة بالعنف والقوة، ويأتى ذلك عن طريق ثورة البروليتاريا التى تقضى على طبقة الملاك، وتمتولى على عملية الإنتاج. وعندئذ يضمحل نظام الدولة ولم تعد ثمة حاجة إلى سلطة سياسية باعتبارها أداة القمع فى يد طبقة موجهة ضد طبقة أخرى، ويحل محلها فى المجتمع الشيوعى مجرد إدارة للأشياء المشتركة. وقد هذا الفكر إلى التمييز بين السلطة السياسية للحكومية كأداة لقمع الأفراد، وبين إرادة الأشياء- أى إدارة الإنتاج فى المجتمع الشيوعى عند غاية المنتهى - فالأول حكم الأفراد، والثانية تدبير الأشياء.

واعتبر هيربرت سبنسر (١٨٢٠-١٩٠٣) أن التطور هو القانون العام، وأن التطور الاجتماعى ما هو إلا استمرار للتطور العضوى. وهذا الأخير هو تغير من التجانس إلى اللاتجانس، ومن البسيط إلى المعقد، ومن عدم التمايز إلى تمايز البناءات والوظائف وتخصصها، ويرى سبنسر أن أول خطوة للخروج بالمجتمع من حالة التجانس إلى اللاتجانس، واختلاف العناصر تتصف بنظام دينى. فهناك رجال الدين من ناحية، ومن عداهم من ناحية أخرى. وتتفصل الكنيسة عن الدولة، ثم تتفقد الدولة فتتوزع مصالحها بين السلطات المختلفة التشريعية وتنفيذية وقضائية. وتتوزع السلطة التنفيذية بين الوزراء والمديرين ورؤساء الإدارات والمصالح، كذلك الحال بالنسبة للكنيسة، حيث يتفقد نظامها ويشمل طبقات ودرجات مختلفة، ويظهر بجانب هذا التدرج انفصال آخر بين المذاهب المختلفة، وما يتبعها من اختلاف الطقوس والشعائر. ويزداد هذا الاختلاف والتباين كلما تقدم المجتمع فى تدرج الرقى .



واعتبر إميل دوركايم (١٨٥٨-١٩١٧م) السلطة هي النظام الاجتماعي الذي استطاع أن يجتاز عاصفة التاريخ<sup>(١)</sup>. فالأنساق الاجتماعية والسياسية تتغير وتتخذ أشكالاً مختلفة عبر التاريخ، ويبقى مفهوم السلطة هذا القاسم المشترك بينها جميعاً. والأخلاقيات الفعلية أو الحق لا يمكن أن يكتب لها الاستمرار إلا إذا كان هناك نوع من السلطة يمارس تأثيره وفعالته وعلى فكر الأفراد وسلوكهم .

ويربط دوركايم السلطة والنظام . فالسلطة هي أعلى من يراقب النظام الاجتماعي ككل ويضبطه، ويؤدي النظام إلى تحقيق وجود السلطة، على أن النظام هو السلطة العاملة، والسلطة والنظام يشكّلان السعادة الشخصية، وبدون السلطة لا يستطيع الإنسان أن يحص بالواجب، أو الحرية المطلقة. وعالج دور كايم مشكلة القوة والسلطة. فالصراع الطبقي - عنده - لا يفسر إلا باستخدام القوة الاقتصادية Economic Power في فرض تعاقدات (أي علاقات عمل غير عادلة) .

وقد استخدم ماكس فيبر (١٨٩٤-١٩٢٠م) في كتابه "الاقتصاد والمجتمع"، مصطلح القوة بصورة عامة وشاملة. فهي تعني أن الفرد قادر على أن يسيطر على عدد آخر من الأفراد. ويتحكم فيهم عن طريق القهر أو الإلزام للمادة لدرجة أن هؤلاء الأفراد يجدون أنفسهم مضطرين إلى السلوك تبعاً لمصالحه أكثر مما يملكون تبعاً لمصالحهم. فهي إذن قدرة شخص معين على فرضه إرادة على الأشخاص الآخرين دون مقاومة. ولكن القوة تشمل مجالات متعددة، ويجب أن نحصر اهتمامنا على نموذج معين منها، هو الذي نطلق عليه مصطلح السلطة. وهكذا نظر فيبر إلى شرعية القوة أو السلطة<sup>(٢)</sup>.

---

1- K. A. Nisbet The sociological tradition, p.158 .

٢- عبد الهادي الجوهري وإبراهيم أبو الفار. إدارة المؤسسات الإدارية، ص ص ٢٢-٤٣.

أما السلطة فقد أوضحها فيبر بأنها أبنية السلطة، وجوهر السلطة عنده - الطاعة الاختيارية للأفراد والتوجيهات التي يصدرها الفرد الذي يتمتع بالقوة، حيث يعتبر أعضاء الجماعة أن تحكم السلطة فيهم أمراً شرعياً، وليس من الضرورة أن يكون مصدر السلطة أحد الأفراد فقد يكون نظاماً ليس له الطابع الشخصي، كالنظام القانوني. وهكذا تتميز السلطة عن القوة من ناحية وجود عنصر الموافقة والطاعة الاختيارية من جانب أعضاء الجماعة.

وتختلف السلطة عن الإقناع. فالفرد عندما يريد الوصول إلى هدف محدد، يجد أمامه عدداً من السبل التي توصل إلى ذلك الهدف، ولا بد أن يطيل التفكير فيها، ويقيم كل منها قبل أن يختار سبيلاً، ولكن الفرد في حالة الإقناع يتأثر بالحجج أو البراهين التي يأتي بها شخص آخر في عمليات التقييم والتفكير وإصدار الأحكام والاختيار. أما إذا كان خاضعاً للسلطة فلا يستخدم كفاءاته في الاختيار بين البدائل، بل يستخدم المعيار الرسمي الذي يحمله الأمر كأساس للاختيار<sup>(١)</sup>.

وبداية تناول فيبر مشكلة السلطة، وهي التي يتعذر تفسيرها إلا في ضوء تحليل بناء المجتمعات المعاصرة ومقارنتها بالحضارات القديمة ... وتظهر السلطة كقوة مميزة، تستخدم من خلال أنساق نظامية وتنظيمية بالغة التعقيد والأهمية، محددة بإجراءات وقواعد معينة، حيث تعتمد على القهر والاجبار، أو الإقناع والخضوع، لجميع أفراد المجتمع، والامتثال والالتزام بها حتى يمكن استمرار وجود المجتمع أو التنظيم نفسه. (المرطيم)

وترتبط السلطة بالضرورة بالتنظيم أو النسق الذى ينطوى عليها، فلا وجود للسلطة بدون تنظيم، ولا تنظيم بدون سلطة، وإن كان يختلف كل منهما حسب نوعية البناء للقائم، وتغيرهما على مر العصور والأزمنة بمرور الأجيال والمجتمعات معاً. وأشار فيبر إلى مفهوم التنظيم باعتباره يعبر عن العلاقات الاجتماعية. ووجود قائد تسانده هيئة إدارية لتحقيق أهداف التنظيم. واعتبر وجود القواعد المحددة يعتبر خاصية ضرورية لكل تنظيم، وبدون هذه القواعد لا يمكن أن تدخل ضمن مقولة السلوك التنظيمي، وما يعد خارجاً عنها. وقد أطلق فيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح النظام الإداري، أما الهيئة الإدارية فهي تخضع لهذه القواعد. كما أن عليها أن تراقب خضوع بقية أعضائها لها. وأهم مظاهر النظام الإداري تحديد صاحب الحق فى إعطاء الأوامر - أى أن الإدارة والسلطة مرتبطتان ببعضهما. والطاعة الاختيارية للاوامر والتوجيهات التى يصدرها الفرد الذى يتمتع بالقوة. ويرجع ذلك إلى أن أعضاء الجماعة يعتبرون تحكم السلطة فيهم أمراً شرعياً وليس من الضروري أن يكون مصدر السلطة أحد الأفراد، فقد يكون نظاماً ليس له الطابع للشخصى كالنظام القانوني. وهكذا تتميز السلطة عن القوة من ناحية وجود عنصر الموافقة أو الطاعة الاختيارية من جانب أعضاء الجماعة.

كما تختلف السلطة عن الإقناع. ويتمثل الإقناع فى أن أحد الأشخاص عن طريق الحجة أو البرهان يؤثر فى القرارات التى يتخذها أحد الأشخاص أو فى السلوك الذى يؤديه .. ومن ذلك يتبين أن السلطة تتفق مع الإقناع من ناحية وجود عنصر الموافقة أو الرغبة فى الطاعة . إلا أنهما فى الواقع يختلفان، لأن الفرد عندما يريد الوصول إلى هدف معين يجد أمامه عادة عدداً من السبل التى توصل إلى ذلك الهدف، ولا بد من أن يطيل التفكير فيها ويقيم كل منها قبل يختار سبيلاً منها، ولكن الفرد فى حالة الإقناع يتأثر بالحجج

والبراهين التى يأتى بها شخص آخر فى عمليات التقويم والتفكير وإصدار الأحكام والاختيار، أما إذا كان خاضعا للسلطة فلا يستخدم كفاءة فى الاختيار بين البدائل، بل يستخدم المعيار الرسمى الذى يحمله الأمر كأساس للاختيار<sup>(١)</sup>.

ويتضح وجود معيارين للسلطة يتمثل الأول فى الخضوع أو الإذعان الاختيارى للأوامر، بينما يمثل الآخر فى تعطيل الأحكام التقييمية، وأفعال الاختيار قبل صدور الأوامر ذاتها . ومع ذلك فقد يلتبس علينا الأمر، بحيث لا نستطيع أن نميز بين السلطة والقوة فعند المقارنة بين المشرف على العبيد وصاحب رأس المال، نجد أن الأول يستمد قوته الإلزامية من السوط الذى يمسكه بيده، مع أنه قد لا يضطر إلى استخدامه فى كل الأحوال. ولكن يكفى أن العبيد تعلم أن السوط معه، وأنه يستطيع استخدامه متى شاء حتى يطيعوا لأوامره ويقبلون على أداء العمل .

لما صاحب العمل فيستمد قوته الإلزامية من المال الذى يمتلكه. وهذه القوة الاقتصادية هى التى تجعل العمال ينفذون أوامره وتوجيهاته الرسمية. ومن ثم فهذه المقارنة هى التى جعلت العطاء يرون خضوع العبيد للمشرف كخضوع العمال - أى أنه خضوع اختيارى. ولقد كان بينهما اختلاف فهو اختلاف فى الدرجة فصعب، على أساس أن العبد يفتقر إلى الحرية التى يتمتع بها العامل. فالعبد يعمل لدى سيده طول حياته، فى حين أن العامل يستطيع الانتقال من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر، ولكن معظم الآراء اتفقت على أن العلاقة بين العامل وصاحب العمل - وحدها - هما من علاقات السلطة .

---

1- A, Simon Herbert. Administration Behavior. (2 nd ed), p.126-127.

و كذلك قد لا نستطيع أن نميز بوضوح بين السلطة والاقناع، لأنه عندما يقوم أحد الأشخاص باقناع شخص آخر، فقد يكون لرأى الأول وزن كبير حتى أن الآخر يستمع إليه ويكاد لا يحتاج لأى اقناع كى يتأثر به. كما لا نستطيع فى هذه الحالة الجزم بأن الشخص الأول له سلطة على الشخص الآخر.

وميز مكس فيبر (١٨٦٤ - ١٩٢٠م) بين ثلاث أنواع من السلطات<sup>(١)</sup>. هى السلطة الكارزمية، والسلطة التقليدية، والسلطة البيروقراطية والعقلانية الحديثة .

### أولا - السلطة الكارزمية Charismatic Authority :

عرض فيبر السلطة الكارزمية بأنها تقوم على الاعتقاد المطلق لقدمية معينة أو استثنائية بطولة مثلا - أو صفات شاذة تفوق قدرة الشخص العادى<sup>(٢)</sup> وعلى ذلك فالسلطة الكارزمية هى ذلك النفوذ والقدرة على التأثير الذى يمتلكه فرد له صفات وقدرات ومواهب شخصية فريدة يمارسها على الآخرين. فهو ملهم ومزود بقوة مقدسة أو خارقة للطبيعة، حيث تتمتع السلطة الكارزمية بخصائص لاهوتية دينية، أو خصائص نادرة يصبح الرئيس بفضلها قائدا أو زعيما فى أى قسم من أقسام الحياة الاجتماعية، فقد يكون نبيا، أو زعيما، أو بطلا فى المعارك الحربية، أو فيلسوفاً .

وقد يظهر مع هذا الشخص الكارزمية، أو من بعده أعوان وأتباع يؤمنون بشخصيته، ويعملون بمقتضى تقاليده. وعادة ما يقومون بدور الوسيط بين هذا الزعيم الملهم والجمهور .

١- نيقولا تيماشيف. نظرية علم الاجتماع. صص ٢٩٦ - ٣١٠.

2- M. weber, the theory of social and Economic, Organization. P. 328.

ويستطيع القائد من خلال هذه الصفات والقدرات أن يحصل على ولاء وإذعان الأفراد الآخرين، وهم للتابعين له. وهو يستطيع أن يغير الأوضاع والعلاقات الاجتماعية القائمة لصالح التابعين، ومهما كان الأمر فإن السلطة الكارزمية تؤدي وتليقها بقوة ثورية، ترفض القيم التقليدية وتثور ضد النظام القائم .

ويقدم القائد الكارزمية للمعجزات والظواهر الخارقة للعادة، مما يجعل الناس يعتقدون في شخصيته، ويمتثلون لسلطانته. ويتميز النظام الإداري السائد في ظل هذا النظام بعدم الاستقرار. كما يتألف من عدد قليل من الأشخاص المقربين للقائد، والذين يقومون بدور الوسطاء بينه وبين الجماهير.

ويترتب على ذلك أن الحركات الكارزمية قد تكون حركات فوضوية، أو ناتجة على النظام الحكومي، وقد يسخر القائد الكارزمية وأتباعه من أي شيء يرتبط بالروتين، فلا يوجد تنظيم داخلي ملزم أو قواعد صارمة تقيد أو تكبل ما يوصى به القائد، إذ يجب تكريس الجهود كلها للرسالة المقدسة ولا يجب تنقيتها بالاعتبارات الدنيوية، ولكن من البديهي أنه لا يمكن أن يتجاهلوا إلى ما لا نهاية، مطالب الواقع، وبعض الروتين، وبعض التنظيم، وبعض الوسائل الثابتة للعرف أو المساندة الاقتصادية، وذلك لأنه وإن كان ولا بد من استمرار الحركة، فلا بد أن تكون هذه الحركة منظمة .

ويترتب على ذلك أن اهتمام الأعضاء باستمرار الحركة يفرض عليهم إقامة تنظيم رسمي واتباع بعض الروتين، خاصة بعد موت القائد الكارزمية. وفي الواقع إن موت القائد يعرض الحركة كلها للانهيار، بسبب إفتقار الأعضاء للتوجيه الملهم وبسبب المعارك التي تنشب بينهم على من ي خلف القائد إذا لم توجد إجراءات منظمة .

ومعنى ذلك أن الحركات الكارزمية لكي تستثمر يجب أن يكون لها بعض خصائص العالم الدنيوى التى كانت تقاومها وتحاربها عند بدء نشأتها. ولذلك لابد وأن تتحول السيادة الكارزمية إلى سلطة تقليدية .

وتضفى القيم على السلطة الكارزمية صفة الشرعية - أى ارتباطها بنوعية شرعية الأوامر، وشرعية المعايير، وتمثل الأخير مع أنماط السلطة وتدخل معها فى علاقات متعددة. فالسلطة الكارزمية تكتسب بالقانون المقدس، والمعايير التقليدية تناظر السلطة التقليدية، والمعايير العقلانية القانونية تماثل السلطة القانونية العقلانية، وأخيرا فالمعايير ذات الشرعية القانونية التى تستخدم من خلال القيم المطلقة، تناصرهما السلطة القانونية ذات القيم المطلقة. ولكن أنماط شرعية السلطة سواء أكانت كارزمية أو تقليدية أو عقلانية تتميز بطابع من البناءات السياسية الخالصة لكل واحد منها ، ولوجود العلاقات الوظيفية<sup>(١)</sup>.

وتضفى القيم على السلطة الكارزمية صفة الشرعية، وهى التى تعتبر القائد ملهما مزوداً بقوة مقدسة أو خارقة للطبيعة. وفى الواقع فإن القائد الكارزمية يرأس حركة جديدة. ويرى اتباع القائد الكارزمية أو تلاميذه أنهم اهتدوا إلى قضية جديدة لابد لهم من العمل على نشر هذه الرسالة أو البشرية على كافة البشر. ومن ثم فهم يقاومون الماضى، ولكنهم يبشرون بالمستقبل، ويخضعون لقائدهم، ويرغبون فى طاعة أوامره، لأنهم يخلصون له ويعتقدون أنه يحسم المثل الجديدة

\* ويظهر القائد فى أى قسم من أقسام الحياة الاجتماعية. ففى الدين يوجد الأنبياء، وفى الحرب يوجد الأبطال، وفى السياسة يوجد الزعماء

السياسيون. وأوضح فيبر كيف أن السلطة الروحية تمثل قوة ثورية ترفض القيم التقليدية، وتهدد النظم المستقرة. وكيف أن الإيمان بالقوى بقدرات وخصائص الزعيم يؤدي إلى الاستخفاف بالنظام وعدم الالتزام بالقواعد التي قد لا تعبر عن الهام هذا الزعيم .

ونتيجة لهذا يواجه المجتمع ظروف فريدة في حالة وفاة القائد، حيث يضطر أتباعه وأعدائه إلى التخلي عن صراعاتهم من أجل تدعيم ما أرمسه الزعيم الملم. وهنا يظهر مطلب التنظيم كضرورة ملحة يفرضها الفراغ الذي تركه. ومن الممكن أن يتفكك المجتمع نتيجة الصراع حول خلافة الزعيم، ما لم تكن هناك إجراءات منظمة تحدد انتقال الوراثة إلى وريث شرعي.

وما أوردناه يحدث في العلاقات القائمة في بعض المجتمعات، حيث تقوم العلاقة الكارزمية على إذعان اختياري، أو غير اختياري بين الرئيس والمرؤسين، وتكون التبعية بمقتضاها لشخص الرئيس بعينه، وتستمر بوجوده وتختفي بغيابه.

ومعنى ذلك أن الحركات الكارزمية لكي تستمر يجب أن يكون لها بعض خصائص العالم النيوى التي كانت تقاومها وتحاربها عند بدء نشأتها. لذلك لابد وأن تتحول السلطة الكارزمية إلى سلطة تقليدية.

السلطة العرفية التقليدية Traditional Authority؛ ويقوم هذا النوع من السلطة والنفوذ، أو التأثير الذى يقوم على أساس الأعراف والتقاليد والقيم السائدة في المجتمع كأنوات لتنظيم العلاقة بين الأفراد والجماعات. وتضفى على هذه السلطة صفة الشرعية المستمدة من المكانة الاجتماعية للقائمين بالسلطة ذاتها<sup>(١)</sup>. وتكسبها نوعا من القداسة. وفى ضوء هذا يقوم بعض

---

1- Max weber, the theory of social and Economic organization, p. 228.



الأفراد بحكم مكانتهم الاجتماعية، مثل منهم أو قرابتها أو جنسيتهم، أو غير ذلك بأن يمارسوا نفوذاً، أو تأثيراً على الآخرين.

ويتحدد استخدام فيبر لمفهوم الشرعية التقليدية، كما أوردناها نالكوت بارسونز في ثلاث جوانب هي :

- ١- تظهر ممارسة السلطة بمشاركة الأفراد، مشاركة تقليدية مميزة.
- ٢- تتم عملية ممارسة السلطة حسب المكانة الاجتماعية، والوضع الإداري.
- ٣- تواجه حرية خالصة في عدم استخدام القوانين التقليدية - أى أن فيبر يركز ممارسة تلك السلطة بدون القواعد المحددة، وإن كان يجب توافر الخبرة الثقافية والعرف السائد، وإدراك حقيقة القواعد الأخلاقية أيضاً<sup>(١)</sup>.

وتشمل هذه السلطة التقليدية، السلطة الأبوية، والسلطة التى يمارسها الأكبر سناً على الأصغر سناً، وكذلك السلطة الإقطاعية فى المجتمعات الإقطاعية، والسلطة التى يمارسها الأب أو شيخ القبيلة على أفراد الأسرة أو القبيلة. ويستند هذا النمط إلى قدمية التقاليد، والإيمان بخلود الماضى، وينظر الناس إلى هذا النظام باعتباره نظاماً مقدماً، وخالداً وغير قابل للانتهاك، ذلك أن الاعتقاد السائد بأن الشخص الحاكم يمتلك قوى خارقة للطبيعة، لا تقارن بالقوى العادية التى يمتلكها الفرد العادى .

وبمقتضى هذه السلطة يستطيع فرد معين بحكم مكانته الاجتماعية، كالمسن أو القرابة أو الانتماء، أو غيرها، أن يمارس نفوذاً أو تأثيراً على الغير، ومعنى ذلك أن هذه السلطة لا تعتمد على الأعراف والتقاليد التى يحددها محتوى التراث الذى يتمتع بالقبول من أفراد المجتمع.

---

١- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. سوسيولوجيا التنظيم. ص ٢٠٩.

وفى ظل هذا النظام يخضع الناس لحاكمهم بسبب ما يكون له من ولاء شخصى تحكمه التقاليد. والمستشهد فيير على وجود هذا النمط بتصور الحق الإلهى، والملكيات المطلقة، حيث يتمتع الملك بالكثير من السلطات، ولو أنها محدودة بسبب نفس التقاليد التى تضى عليها صفة الشرعية، غير أن هذا التحديد ليس صارماً دقيقاً .

ويترتب على ذلك أن الملك يكون متعسفا فى كثير من الأحيان، ويعنى هذا التعسف جزءاً من التقاليد. ويرجع كذلك إلى استشهاد الحاكم بالأفعال التى حدثت فى الماضى لتبرير الأوامر الجديدة التى يصدرها، فإحياء التقاليد الماضية والتمسك بها هو الذى يجعل أفعال الحاكم الحالية لفعلاً شرعية.

ويتكون الجهاز الإدارى، أو ما يعرف بهيئة التسلسل الرئيسى التقليدى من أفراد هم "الحاشية"، أفراد العائلة، والأقارب، والأصدقاء، وأصحاب المكانة، ومن لهم حق الولاء الشخصى، مثل: الأمراء، والإقطاعيين، ويتولى ممارسة هذه السلطة إما بالشكل الوراثى، وإما بالإدارة الإقطاعية، التى تحدد قديراً محدوداً من الاستغلال الذاتى، لأن الولاء للاقطاعى، والارتباط للشخصى به، وهى أساس تكوين الجهاز الإدارى .

### ثالثاً - السلطة العقلانية القانونية Legal Authouthrty :

وهى تشير إلى السلطة الرشيدة legal Rational وإلى ذلك النفوذ القائم على التأثير فى الغير بالاستناد إلى أسس قانونية أو رسمية أو موضوعية، وذلك مثل: العدالة، أو القبول العام، أو النفع العام، ويكتسب بمقتضاها الفرد مركزاً معيناً له الحق فى توجيه الغير من خلال قنوات رسمية يعترف بها، ومعنى ذلك أن السلطة القانونية تستند إلى المركز الرئيسى الذى يرتبط بغيره من المراكز الوظيفية بعلاقات تنظيمية رسمية.

ويشير هذا المصطلح كذلك إلى المجتمعات البيروقراطية والصناعية الحديثة ويستند إلى الإيمان بسيادة القانون، وصوابه ويمثله النمط الشائع في التنظيمات البيروقراطية الحديثة، وعلى الأخص الحكومية منها. وهو نمط رشيد لأن السلطة في هذا النمط تفترض وجود مجموعة مستقرة من المعايير الاجتماعية تقوم بتنظيم السلوك تنظيماً رشيداً، ففيه تحدد الرسائل لانجاز أهداف نوعية محددة .

والطاعة في هذا النمط من السلطة لا تكون لشخص بعينه، وإنما لمجموعة المبادئ الموضوعية تفرض اتباع التوجيهات والأوامر التي يصدرها الرئيس بغض النظر عن شخصية هذا الرئيس، ويشغل الرئيس وضعه بالتعيين أو بالانتخاب .

ويرى فيبر أن هذا النوع الأخير من السلطة، هو أكثرها رشداً، وموضوعية، واستقراراً. وهو عبارة عن بناء عقلي يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات أو خصائص معينة في الواقع. وهو نوع مثالي لأنه عبارة عن فكرة شيدت بطريقة عقلية خالصة، ويصعب أن نجد لها نظيراً في الحياة الواقعية. وقد كان الهدف من هذا النموذج المثالي أن نقارن به الأفعال والمواقف العقلية التي نقوم بدرستها .

وتبدو وجود علاقة بين رشد المجتمع، وعقلانيته، واستقراره، وبين انتشار المنظمات القائمة على هذا النوع من السلطة الرشيدة والموضوعية والشرعية<sup>(١)</sup>. وأكد فيبر أن هذه النماذج لا يمكن أن تتحقق كاملة في الواقع، لأن أنساق السلطة الواقعية غالباً ما تضم عناصر مختلطة من النماذج الثلاثة،

---

1- N. S. Timasheff & Theordon, sociological theory its Nature and Grough. P. 158 .

وإن الفائدة التي يحققها هذا التصنيف أن آراء تحليلية يعتمد عليها الباحث في إدراك التداخل بين نماذج السلطة في الواقع .

واعتبر فيير أن هذا التنظيم يماثل الآلة التي تصمم تصميمًا حسنًا ولها وظيفة واحدة تؤديها. وكل جزء من الآلة يسهم في تحقيق أفضل أداء للوظيفة.

هذا ويمكن الرجوع لتصاف المنظمات بهذه الخصائص إلى عدد من

الظروف ، هي :

١ - الحجم .

٢ - الأهداف .

٣ - الأفراد .

### أولاً - الحجم

كلما زاد حجم التنظيم الاجتماعي، كلما تزايدت الحاجة للاتصال بين القادة وبين الأفراد التابعين. ولما كان الاتصال يتم عن طريق الإشراف المباشر، فإن عملية الاتصال تتعقد في التنظيمات الكبيرة، بسبب القيود المفروضة على مقدرة القائد في الإشراف مع عدد معين من المرؤوسين. ولهذا السبب فإن القائد الأعلى يجد من الضروري تفويض جزء من سلطته إلى مجموعة أخرى تكون في مركز متوسط بينه وبين الأفراد والتابعين. ومعنى هذا وجود طائفة من الأفراد تتولى أعمال إدارية وإشرافية، وهذا من شأنه خلق طبيعة البيروقراطيين في التنظيم .

### ثانياً - الأهداف

كلما تعددت حاجات المجتمع، كلما تزايدت الحاجة إلى التخصص وتقسيم العمل، ويؤدي التخصص وتقسيم العمل، إلى أن كل فرد يساهم بقدر ضئيل في العمل الكلي، وتطبق هذه الفكرة على المجتمع ككل، بحيث يكون

هناك عدد من التنظيمات المختلفة في المجتمع الواحد، لكل منها هدفها الخاص. وبفرض المنظمة فإن الحكومة تتكون في الواقع من عدد كبير من الإدارات والأقسام والمصالح، ولكل منها هدفها الخاص.

ولهذا السبب فإن الأهداف النهائية لا يمكن التعرف عليها بسهولة، بسبب أن كل جزء له هدفه المستقل الذي قد يتعارض مع أهداف الأجزاء الأخرى، ونظرا لتعدد الأهداف بهذه الصورة فإن الموظف البيروقراطي قد يتصرف دون علم بأهداف المجتمع، وأحيانا قد يعمل على عكس هذه الأهداف.

### ثالثا - الأفراد :

إن إسهام الأفراد ومشاركتهم في نشاط المجتمع المهني والشخصي والسياسي في فترات مختلفة وبدرجات متفاوتة يجعلهم يكرسون قليلا من الوقت لأعمالهم الفعلية، وبذلك لا يعرفون طريقة تأدية الأعمال بدقة. الأمر الذي يتطلب وجود هيئة فنية للتدريب والرقابة تعمل على الاستفادة من التخصص الوظيفي.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الأفراد يختلفون من ناحية التعليم والشخصية والتربية والأخلاق، كما يتفاوتون في تقدير الصواب والخطأ، والجيد والرديء، ويؤدي ذلك إلى مشاكل في إعداد الأفراد للعمل، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الحاجة إلى هيئة إضافية تقوم بالتوجيه والرقابة الأمر الذي يؤدي إلى ظهور طبقة جديدة من البيروقراطيين .

### تصنيفات السلطة :

وتنقسم السلطة تبعا للموقف وطبيعة العمل إلى الأشكال الآتية :

١- سلطة الموقف Situation Authority

٢- سلطة الوظيفة .

### ٣- سلطة المعلومات.

### ٤- سلطة الأمر والتوجيه والرقابة .

وقسم البعض السلطة إلى السلطة المركزية والسلطة اللامركزية. ومن العلماء من قسم السلطة إلى نوعين هما: السلطة الشرعية والسلطة المغتصبة. ومن العلماء من قسم السلطة إلى ثلاثة أنواع وهى: والسلطة التنفيذية والسلطة الادارية، والسلطة القضائية، واتخذت السلطة السياسية أنماطا ونماذج متعددة، هى: السلطة التقليدية والجماعية المباشرة، والسلطة الشخصية، والسلطة التيموقراطية (نظرية الحق الالهى للسلطة) السلطة فى دولة المدنية، السلطة المنظمة للدولة، السلطة فى الامبراطورية، الملكية المطلقة (الأتوقراطية)، السلطة للدكتاتورية، سلطة الأقلية، السلطة الديموقراطية، السلطة ذات النمط الشيوعى .

## الفصل الثانى

### الأمة والدولة

#### الأمة

اختلف علماء السياسة فى تعريف الأمة، ومعايير تمييزها عن المجتمعات السياسية الأخرى، فقد عرفها علماء السياسة بأنها مفهوم قانونى، يشير إلى ظاهرة اجتماعية سياسية تاريخية تتمثل فى تلك الجماعة من المواطنين التى تشغل إقليمًا محدد المعالم ومستقلة عن أى سلطان خارجى، ويقوم عليه نظام سياسى له حق الولاية على أعضائها، ولوجب الطاعة من جانبهم<sup>(١)</sup>.

والأمة هى جماعة من الناس تربط بينهم روابط وحدة الجنس، واللغة والدين، وتجمعهم مشاعر واحدة تطورت عبر الزمان ويخلق التشابه فى تجاربها وآمالها وآلامها والأمة أكثر تعقيداً وتركيباً من الدولة فهى لا تفهم فحسب فى ضوء الروابط العرقية والسلالية، ولكنها كيان اجتماعى وأخلاقى تكوّن عن طريق وحدة الأصل، والبيئة، والتاريخ، والقيم المشتركة. وقد حدد باركر الأمة بأنها جماعة من الناس تحققت وحدتهم على أساس وحدة الأرض أو الجوار وما ترتب على ذلك من وطن مشترك للمواطنين وذلك هو ما يعرف بالوطنية، ثم على أساس وحدة الزمن أو التاريخ والميراث المشترك للأجيال السابقة، وما يتولد عن ذلك من وحدة فى أسلوب الحياة أو ما يعرف باسم القومية .

والقومية هى رابطة قانونية ترتكز على وقائع اجتماعية مثل الوحدة الجغرافية، والعنصرية والمصالح والعواطف والحقوق والواجبات المتبادلة،

---

١- د. إبراهيم درويش. الدولة - نظرياتها وتنظيمها. ص ١٧٥ .

وقد أصبح للقومية تأثيرها السياسي البالغ في وقتنا الحاضر وازداد السداع عنها في القرن العشرين وبخاصة في آسيا وأفريقيا<sup>(١)</sup>.

وإذا نظرنا إلى الأمة من الناحية العضوية أو روابط الدم، فنجد أن أبناء الأمة الواحدة غالبا ما ينحدرون من أجناس مختلفة وملايات بشرية متباينة من جمعتهم وحدة الأرض خلال موجات الهجرات البشرية المتعددة.

ولاشك أن قيام الأمة، وإدراك الأفراد لقوة الترابط التي بينهم هو الذي ساعد على ظهور فكر الدولة باعتبارها مستقلا عن أشخاص الحكام. ذلك أن الروابط التي تربط بين أفراد الأمة تولد لديهم أهداف مشتركة ومصالح عامة دائمة متميزة عن مصالح الأفراد الزائلة. ومن ثم تتميز مصلحة الجماعة عن مصلحة للحكام وتسمو عليها، لأن مصلحة الجماعة دائمة بدوام الجماعة. أما مصالح الحكام فهي مصالح فردية خاصة.

### مفهوم الدولة

وردت في لسان العرب لفظة الدولة أنها: العقبة في المال والحرب سواء، وقيل الدولة بالضم في المال، والدولة بالفتح في الحرب، وقيل هما سواء فيهما، والجميع دولة. والدولة في المال ويقال: جار الفئ دولة بينهم، تبدأ ولو في مرة لهذا ومرة لهذا. والجميع دويلات ودول. ويرى أبو عبيد: الدولة اسم للشئ الذي يتناول به بعينه، والدولة للفعل يقول تعالى: "كى لا يكون دولة بين الأغنياء منكم" (الحشر ٧): ليس هذا للدولة بموضع، إنما الدولة للجيش يهزم هذا، ثم يهزم الهازم. فنقول قد رجعت للدولة على هذا.

١- د. علي عبد المعطى محمد و محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق.



والدولة بضم الدال: فى الملك والسنن التى تغير وتبدل من الدهر فتلك الدولة والدول<sup>(١)</sup> .

ويرى الزجاج الدولة: اسم الشئ الذى يتداول، والدولة الفصل، أى الانتقال من حال إلى حال، كأنه قال: كى لا يكون الفئ دولة، أى متداولاً وتداولنا الأمر أخذناه بالدول<sup>(٢)</sup>.

ولم يستخدم مصطلح دولة فى الحياة السياسية العربية، طيلة العهد النبوى، والراشدى والأموى. لما نجح العباسيون فى ثورتهم ذكر اليعقوبى حكمهم فقال: جاءت دولة بنى العباس<sup>(٣)</sup>.

### خصائص الدولة :

والدولة مثل كل المؤسسات الاجتماعية فى تغير مستمر تبعاً لتغير حاجات الناس ومفاهيمهم. فالمدينة السياسية (المدينة المعبد) التى ظهرت منذ آلاف السنين فى حوض وادى النيل تختلف كثيراً عن المدينة الدولة عند الإغريق وتختلف المدينتان عن الامبراطوريات العظمى مثل الصين وفارس والإمبراطورية الرومانية وكلا من الدول يختلف كذلك عن الدول الإقليمية ذات الحدود الثابتة التى ظهرت فى أوروبا فى ظل الحكم الملكى المطلق على أنقاض الوحدات الإقطاعية فى أواخر العصور الوسطى ولأوائل العصر الحديث<sup>(٤)</sup>.

وتتمتع الدولة بسلطة تتميز عن السلطات العامة والخاصة. وتتسم بصفات ذاتية. وقد أطلق فقهاء القانون عليها "السيادة"، والتى تعنى أن سلطة

١- د. عبد العزيز صالح بن حيتور. أصول ومبادئ الادارة العامة. ص ١٦٧.

٢- ابن منظور. لسان العرب. ج ١١، ص ٢٥٢ .

٣- اليعقوبى، تاريخ اليعقوبى. ٢ / ١٤٠ .

٤- د. عبد الكريم أحمد. أسس النظم السياسية. ص ٣٤ .

الدولة سلطة عليا مطلقة لا يسمو عليها شئ، ولا تخضع لأحد، ولكن تستمر فوق الجميع، وتقرض نفسها على الجميع. وهى تتمتع بهذه السلطة فى حدود الشرعية التى يجب أن يلتزم بها رجال الدين والأمراء والنبلاء والملوك، وأيضا السلطات السياسية المتطلعة إلى الحكم السياسى وأيضا الجماهير والشعوب.

والسيادة غير محدودة بأية قوانين وضعية، أو بوقت معين، بل إنها تعتبر مصدر القانون ذاته. وفكرة السيادة هى تعبير عن سيطرة الدولة وسموها، مما يودى إلى تحكمها، لأنه يعنى حكم الأقوى. أما الحكومة فهى الجهاز الذى يتم السلطة عن طريقه.

وقد شغل مفهوم الدولة اهتمام العديد من الدارسين فى العلوم الاجتماعية سواء من علوم السياسية، والاقتصاد، والقانون، والإدارة، والتاريخ، والفلسفة، وعلم الاجتماع، والأنثروبولوجيا وغيرهم، ومن هؤلاء العلماء من أظهرها على جميع النظم الاجتماعية. أو منهم من سوى بينها وبين أى نظام اجتماعى مثلها، ويمثل الاتجاه الأول علماء للسياسية، أما الاتجاه الثانى فيمثل علماء الاجتماع .

وينظر رجال القانون إلى الدولة باعتبارها الكيان القانونى والمستورى الذى يحقق الاستقلال والحرية، وبين الضوابط التى تحقق الشرعية لتصرفاتها. فالدولة فى رأى دوجى Duguit هى حدث أو واقعة اجتماعية، ومجموعة من الحكام والمحكومين. كما أن التصرفات والأعمال التى يقوم بها الحكام تتم فى حدود القانون، والاختصاص الممنوح لهم، وتلتزم بها الجماعة السياسية.

فالدولة عند أرنست باركر A. Parker هى اتحاد خاص بوجه لتحقيق الغرض الخاص من الاحتفاظ بخطة إجبارية من النظام القانونى،

ويعمل بهذه القوانين الموضوعية بواسطة جزاءات معينة<sup>(١)</sup>. وتعتبر الدولة عند لاباند Laband جماعة تمتلك ممارسة حقوق السيادة فى مواجهة الأفراد أو الأعضاء فيها<sup>(٢)</sup>.

ويهتم علماء السيادة بالدولة باعتبارها كيانا سياسيا يحقق الروابط السياسية بين عناصرها. فها هو جارنر Garner يعرف الدولة بأنها: مجموعة من الناس يزيدون أو يقلون عددا ويستغلون بصفة دائمة قطعة محدودة من الأرض، ويكونون مستقلين تماما، أو تقريبا من السيطرة الخارجية، ويملكون حكومة منظمة تدين لها هيأت المواطنيين بالطاعة المعتادة، ويعرف هولاند Holland للدولة بأنها مجموعة من الأفراد يقطنون إقليما معينا، ويخضعون لسلطات الأغلبية، أو لسلطان طائفة منهم .

ويعرف هارولد لاسكى الدولة بأنها: مجتمع اقلئى مقسم إلى حكومة ورعية داخل مساحته الطبيعية المخصصة، ولهم سلطة على جميع المؤسسات الأخرى، وقد أكد لاسكى أن الدولة لا تفهم إلا فى سياق تاريخى، فطابع الدولة الحديثة هو النتيجة المترتبة على تاريخها، إذ يتعذر فهم الدولة إلا فى ضوء هذا التاريخ ، فهى نتاج سلسلة طويلة من الظروف التاريخية، والتي كان من أهم معالمها فترة الإصلاح الدينى فى القرن السادس عشر، حيث بانث الحاجة إلى هيئة تنظيمية، يمكن الرجوع إليها لتحقيق كل مطالب السلطة لاتخاذ قرارات نهائية.

---

١- د. محمد عبد العزيز نصر. فى النظريات والنظم السياسية. ص ٢٥ - ٢٦ .

٢- د. محمد كامل لبلة. النظم السياسية (الدولة والحكومة). ص ٤٣ .

وانظر. د. عبد الحميد متولى وآخرين. القانون الدستورى والنظم السياسية. ص ٩٣-

وفى هذا الصدد كانت الدولة تظهر تفوقها دائما على كافة الهيئات الأخرى التى عرفها المجتمع. وعلى ذلك فالدولة وحدها هى التى تملك سلطة وضع الأوامر القانونية التى يلتزم باحترامها كافة أعضاء المجتمع. ومثل هذه الأوامر هى الأساس الذى يركز عليه النظام. ومعنى ذلك أن الدولة لديها قوة Power أى لديها القدرة على فرض إرادتها على جميع الأفراد، وهذا ما تقتصر إليه الهيئات الأخرى - الاقتصادية مثلا، وحتى الهيئات الدينية لم تستطع بما لديها من سلطان ومن إدارة علوية، أن تكفل للمجتمع النظام والاستقرار. ولهذا أصبحت سلطة الدولة هى الصورة الفعالة لقدرتها على إشباع المطالب المؤثرة التى تقع على عاتقها<sup>(١)</sup>.

وكان نقولاى ماكيافيللى (١٤٦٩ - ١٥٢٧م) أول من وضع مصطلح الدولة فى علم السياسة، إذ حدد الدولة فى كتاب الأمير The Prince بأنها كافة القوى التى من شأنها أن تمارس السلطة على الأفراد، وهى إما أن تكون ملكية أو جمهورية .

وعرفها جان بودان (١٥٣٠ - ١٥٩٦م) بأنها حكومة شرعية من أسر متعددة، ومن ممتلكاتها الشرعية لها سلطة غالبية. ومعنى كلمة شرعية أنها عادلة و متمشية مع قانون الطبيعة. ويضمن هذا القانون مبدأ السيادة - أى القوة أو السلطة العليا المفروضة على الجميع، والتى تصدر الأوامر للجميع، دون أن تنتقى الأوامر من أحد.

وحرص بودان على ضرورة تثبيت قواعد شرعية الدولة القومية التى كانت فى مهدها الأول خلال القرن السادس عشر. وكان هناك خوف شديد من تثبيت السيادة فى أيدي الملوك أو أصحاب السلطة السياسية، أو جعلها

---

1- See Stephen Leacock. Elements of Political science., Ch.J.

أيضا في أيدي الشعب طبقا لمبدأ الإدارة العامة أو نظريات السيادة الشعبية، وحرص كذلك على طرح نظريته عن السيادة حتى لا تزداد النزعات السياسية المكيافيلية نفوذا أكثر، وتهدد الكثير من الحريات السياسية الفردية.

ولذلك حاول أن يطرح نظريته للسيادة ووضع أسس جوهرية يتفق حولها كل الأطراف لقيام الدولة الحديثة على أساس سليم، ويكون المصدر التاريخي والسياسي للشعوب وتجاربها العليا على اقتناء هذه الأسس وحل مشاكل كل الدولة النواة القومية الحديثة، وهذا ما جعله يؤكد على أن الدولة ما هي إلا حكومة شرعية مؤلفة من أسر كثيرة وتمثل سيادة عليا. وأن هذه السلطة وهذه السيادة ملزمة ومطلقة ونهائية ومتلازمة للدولة.

وتتبنى تعريفات الفقهاء للدولة من موقفين اشتراكى أو رأسمالى فقد عرف الفقيه (أهرنك) الدولة بأنها ظاهرة من ظواهر القوة التي تسيطر بها الهيئة الحاكمة على جانب الأمور في الجماعة التي تحميها، والوسيلة التي تحقق بها تطور هذه الجماعة ونموها .

ويعرفها بوانكاريه بأنها: جماعة منظمة، بينما يقول (أوريو) بأنها التنظيم السياسي والاقتصادي والقانوني لمقومات الشعب لخلق نظام اجتماعي معين .

أما الفقيه (كلمن) فيعرف الدولة على أنها تجمع مكاني، ليست سوى وحدة نفسية واجتماعية وحيوية تعتمد على التنظيم القانوني في تعاملها. ويعرفها د. حامد سلطان بأنها: جمع من الناس من الجنسين معاً، يعيش على سبيل الاستقرار على إقليم معين محدود. ويدين بالولاء لسلطة حاكمة لها سيادة على الإقليم وأفراد الشعب. ويعرف د. الجبلى الدولة بأنها جمع من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين، ويخضعون لتنظيم سياسي

يتمتع باختصاصات دولية عامة مستقلة يستمدّها مباشرة من القانون الدولي العام<sup>(١)</sup>.

أما الفقهاء الاشتراكيون، فيعرفون الدولة من منظور طبقي، فهي تنشأ وتتطور مع المجتمع المنقسم على نفسه إلى طبقات. وهذه الطبقات تشكل مجموعات كبيرة من البشر يتميز بعضها عن بعض فيما تمثله من مواضع في نظام الانتاج الاجتماعي، وفي علاقتها بوسائل الانتاج. ويترتب على ذلك اختلاف هذه الطبقات في الحصول على نصيبها من الدخل الوطني داخل المجتمع .

وبمعنى آخر فإن الدولة هي الهيئة السياسية للطبقات الساندة اقتصاديا في المجتمع، وتعبّر الدولة من حيث كونها شخصاً من أشخاص القانون الدولي عن إرادة هذه الطبقات<sup>(٢)</sup> .

وتعتمد الدولة على الأجهزة الإدارية لتحقيق أهدافها، بواسطة الطبقات التي تتمتع بدرجة عالية من النكاء والشعور بالوعي.

وتلعب الدولة في المجتمع الرأسمالي دوراً مباشراً في الإشراف على نشاط الانتاج، ففي معظم هذه المجتمعات تستخدم الدولة ٤٠% من قوة العمل، أولئك الذين يعملون إما في الجهاز الإداري أو في الصناعات القومية. وتحاول الدولة أيضاً أن تتدخل في نشاطها الاقتصادي من خلال السعي للتأثير في العرض والطلب على السلع والتخطيط الاقتصادي، وسياسات الأسعار والدخول، فضلاً عن الدور المتميز للدولة في مجالات الحياة الاجتماعية

١- د. حسن الجبلي. القانون الدولي العام. ص ٢١١.

٢- د. حميد سلطان. القانون الدولي العام. ص ٣٤٣.

الأخرى، وبخاصة ما يعرف باسم مجتمع الرفاهية، والدور الإيجابي الذى تقوم به الدولة فى تحقيق للخدمات التى يحتاجها هذا المجتمع<sup>(١)</sup>.

والدولة فى رأى فقهاء القانون - وكما يقول دى جويه Duguit هى حدث أو واقعاً اجتماعياً يثبت فيها تفاوت سياسى بين الحكام والمحكومين، فى جماعة معينة، سواء أكان هذا التفاوت فى مرحلة نظرية أم فى مرحلة معقدة ومتطورة. ويتم الأفعال والتعريفات التى يقوم بها الحكام فى حدود القانون والاختصاص الممنوح لهم، وتلزم بها الجماعة السياسية .

ويرى بورديو Burdeau أن الدولة شكل من أشكال السلطة السياسية، وعرف هولاند Holland للدولة بأنها: "مجموعة من الأفراد يقطنون إقليماً معيناً ويخضعون لسلطان الأغلبية، أو لسلطة طائفة منهم.

وفى الفقه الانجليزى يقول سالموند Sulmond أن للدولة هى مجموعة من الأفراد مستقرة على إقليم محدود لإقامة السلم والعدل عن طريق القوة، أما فى الفقه الالمانى فيعرف لالاند الدولة على أنها جماعة تملك ممارسة حقوق السيادة فى مواجهة الأفراد والأعضاء فيها<sup>(٢)</sup> .

ويعتبر الممارسون للإدارة - الدولة - كياناً تنظيمياً وإدارياً يحقق التنسيق والتكامل بين الأجهزة والوحدات التى تتكون منها<sup>(٣)</sup> .

١- د. محمد على محمد. أصول الاجتماع السياسى - السيادة والمجتمع فى العالم الثالث. ص ١١٠.

٢- انظر د. على الشرقاوى و د. محمد سعيد سلطان. الإدارة العامة. ص ١٠٩.

٣- ر. م. ماكيفر. الدولة. ص ٥٠.

ويعنى علماء الاجتماع بالدولة على أنها كيان اجتماعى يحقق التكامل والتفاعل بين الأفراد والجماعات المكونين لها. فها هو روبرت ماكيفر<sup>(١)</sup> يعتبر الدولة تنظيم أعم وأشمل من الحكومة، لها دستورها، وقوانينها، وطريقتها فى تكوين الحكومة، وهىبة مواطنيها، كما أن الدولة هى بنية المجتمع السياسية، وجزء من بنية الاجتماعية الشاملة، ووجوها الخاص مرهون بوجود نظام اجتماعى أوسع منها، وباختصار تعتمد الدولة إلى بناء سياسى بما لها من عادات وتقاليد وما تقيمه من علاقات بين الحكومة والمحكومين وهى ليست مرادفة للحكومة .

وعرف جنزبرج Ginsberg الدولة أنها تنظيم اجتماعى موجود فى كافة المجتمعات لحماية الأعضاء وأداء مجموعة من الوظائف تتعلق بتطبيق القواعد العامة لأفراد للنظام .

وقد تصور كارل ماركس (١٨١٨-١٨٨٣م) الدولة فى كتابه (الدولة والبيروقراطية) أنها شئ أعلى يسمو فوق كل الصراعات الجزئية، والتي تمثل المصالح العامة، وتتجسد فيها الملكية النظامية والدستورية، وتعتبر الدولة مصدر الحرية Individual freedom. وهى الأفكار التى يدخل بداخلها الصراع من أجل تحقيق مصالح المجتمع المدنى. ذلك المجتمع الذى لا يستفيد على الإطلاق من نتائج هذه الصراعات.

والدولة فى الواقع هى الإدارة ووسيلة السيطرة والحكم من قبل الطبقة الحاكمة. وهى القناع الذى يختبئ وراءه مصالح هذه الطبقة من أجل أهدافها تحت شعار ما يعرف بالديمقراطية .



وقد رأى ماركس أن الدولة تدعم الصراع الطبقي من خلال حماية مصالح الطبقة المسيطرة ضد مصالح الطبقات الأخرى في المجتمع، وتحدث عنها باعتبارها الإدارة المباشرة للسيطرة الطبقيّة التي تمارسها الطبقة الرأسمالية ويكتب ماركس في مكان آخر أن الدولة: هيئة إدارية تنفيذية للبورجوازية.

والدولة عند ماكس فيبر هي تنظيم عقلي يوفر القيادة الرشيدة للنسعى إلى استخدام القهر لتحقيق أغراضها<sup>(١)</sup>. وهي المحتكر لممارسة السلطة والقوة في المجتمع لما تملكه من شرعية، ويصبح مواطنيها ملزمين بطاعتها والخضوع لها. وقد يكون الفرد عضواً في أى مؤسسة أو تنظيم داخل المجتمع، إلا أن هذه العضوية تكون اختيارية، إذ أنه مهما كانت انتماءات الفرد داخل المجتمع، ومهما كانت التزاماته نحو أى من هذه المؤسسات، فهو لن يتعرض لقهر أو إكراه على الطاعة من قبلها مثل تعرضه لما تفرضه عليه الدولة .

وعلى ذلك فإن الدولة تمثل قيمة البناء الاجتماعي. ويكمن سمو هذه المكانة للدولة على باقى النظم داخل المجتمع بتسيّد جميع أشكال نظم المجتمع. وهى تعتبر وسيلة التنظيم الاجتماعي لسلوك البشر داخل المجتمع. فعلى أساس القواعد التي تنبثق منها ينظم الأفراد سلوكهم وعلاقاتهم الاجتماعية<sup>(٢)</sup>، وفي تعريف آخر عرف الدولة بأنها مشروع سياسى، أو طابع مؤسساتى، تطالب قيادته الإدارية بنجاح. وفي تطبيقها للأنظمة باحتكار الإكراه أو القهر البدنى للمشروع<sup>(٣)</sup>.

1- Miller, Mill, op. cit., p.78. See Max weber, politics in vocation in Gerth.

٢- د. اسماعيل على سعد. دراسات فى العلوم السياسية. ص ٢٦١.

3- Max Weber, the Economy amd Society .p. 57.

والدولة عند هارولد لاسكى هي: بناء اجتماعى تتحد فيه سلطة  
الالزام على الأفراد والجماعات وأنساق المنظمات الأخرى السياسية  
والاقتصادية والثقافية والمدنية التى تتدمج جميعا فى أهداف الدولة<sup>(١)</sup>. كما  
اعتبر الدولة "مجتمع إقليمى" ينقسم إلى حكومة ورعية داخل مساحته الطبيعية  
المخصصة له، وله سلطة عليا على جميع المؤسسات الأخرى.

ويرى البعض أن للدولة عبارة عن مجموعة دائمة ومستقلة من  
الأفراد يمثلون إقليما معينا، وتربطهم رابطة سياسية مصدرها الاشتراك فى  
الخضوع لسلطة مركزية تكفل لكل فرد منهم التمتع بحريته ومباشرة حقوقه.  
وعرفها آخرون بأنها مجموعة كبيرة من الناس تقطن على الدوام إقليما معينا  
وتتمتع بالشخصية المعنوية، والنظام، والاستقلال، فهى الشخص المعنوى  
الذى يمثل قانون أمة تقطن أرضاً معينة والذى بيده السلطة العامة أو السيادة.  
واختلف العلماء على ماذا تقوم الدولة؟ فمنهم من قال: أنها تقوم على  
فكرة العدالة التى تشكل جوهر كل تشريع مكتوب؟ ومنهم من قال: أنها تقوم على  
القوة - أى الضرورة المادية لوضع حد لحالة الفوضى والعنف. ومنهم من زعم  
أنها تقوم على مجرد اتفاق إرادى وعقوى يستمد سلطته من قدمية التزاماته.  
ولقد تعددت النظريات التى حاولت الإجابة على هذه التساؤلات.  
فمنها من قال بالأصل التعاقدى للدولة أى أنها نتيجة عقد اجتماعى غير  
مكتوب بين الحكام والمحكومين - كما يرى بعض كبار الفلاسفة من أمثال  
هوبز، ولوك، وروسو. ويرى آخرون أنها نتيجة الصراع بين الجماعات  
البدائية، وأنها ليست سوى أداة قمع بيد طبقة ضد الطبقات الأخرى على حد  
تعبير النظرية الماركسية، وأن هذه الدولة متوول إلى الزوال عندما تنتهى  
حالة الصراع بين الطبقات.

وسواء أكان وجود الدولة يعود لمجرد حدث طبيعي بمعزل عن أى صفة قانونية - كما يقول كارى دى مالبرج Carrie de Mallberg أو أن ظهورها مرتبط بوجود الدستور الشفهي أو المكتوب الذى أعطى للجماعات هيئات أو أجهزة توحد إرادتها، كما يرى كيلسن Kelsen فإن الأمر الأكيد هو أن الدولة والمجتمع المدني لا يقومان على القوة، وإنما أيضا على مبدأ سام لا يكون للقوة من وسيلة بدونه أى طابع، ولا يكون للاتفاقات بمعزل عنه أى ضامن يمكنها من التحويل إلى عقود دائمة<sup>(١)</sup>.

هذا المبدأ السامى ليس فقط العدالة، ولكنه الأخلاق، إذ يجب أن يتمكن كل فرد من استخدام كل الموارد الضرورية لتطوير منطوقه والوصول إلى الهدف الأخلاقى لواجباته. فإذا لم يكن الأفراد واعين لواجباتهم، وإذا لم يكن سبب وهدف المؤسسات الاجتماعية إعطاءهم هذا الشعور فكيف يمكن أن ننتظر منهم احترام حقوق بعضهم لبعض بصورة متبادلة ولا سيما أن الحقوق والواجبات هى وجوه مختلفة لمبدأ واحد يعتمد عليه المجتمع المدني أو السياسى، ألا وهو المبدأ الأخلاقى.

وننوه إلى أن المبدأ الأخلاقى الذى تقوم عليه الدولة لا يجب أن يمنعها من استخدام القوة الضرورية لتأمين تطبيق القوانين واحترامها ضمن مبدأ العدالة، والحرية، والنظام العام، التى تترجم المعنى الحقيقى للأخلاق. والدولة خمسة أركان لابد من توافرها نوجزها فى الآتى:-

#### ١- السكان / Population / الشعب :

فالعنصر السكانى هو العنصر الأساسى للنظام، حين لا يتصور أن تقوم الدولة، لو توجد، أو تستمر، دون توافر مجموعة من البشر تعيش على

إقليمها على نحو من الاستقرار والدوام، فالسكان أو البشر، أو الشعب، هم جماعة من الأفراد يؤلف بينهم أهداف أو غايات عامة عليا، ويخضعون لسلطان الدولة، وتمتعها بجنسيتها، يمثل واقعة طبيعية وتلقائية ومن ثم فهو يفرض بذاته وجود الدولة.

وتتكون هذه الجماعة من الأفراد من الذكور والإناث لضمان استمرارية الشعب وتجده. ويحمل هؤلاء الأفراد جنسية الدولة ويتمتعون بالحقوق، ويلتزمون بالواجبات في علاقتهم مع الدولة. ولا يشترط في وجود الدولة عدد معين من السكان، ولكن يلزم أن يقوم بين أفراد الدولة أيا كان عددهم نوع من التجانس تحقيقا للترابط والوحدة. ويقوم التجانس على أساس وحدة اللغة والدين والثقافة، مما يساعد على اجتماع الناس حول المسائل السياسية الأساسية، والذي يعد بدوره ركيزة لنجاح الحكومة.

ويبدو أن فكرة الدولة القومية قد اشتق أساساً من فكرة تجانس السكان. أما اللاتجانس فيقصد به أن يضم الشعب أعدادا متباينة، إلا أن ذلك لا يؤثر في كفاءة الحكومة، فقد أصبحت الأحزاب السياسية تتخطى هذه الحدود الفكرية، واللغوية، والدينية، والثقافية.

ويرتبط شعب الدولة من مجموع الأفراد المرتبطين بالدولة بعلاقة قانونية وسياسية تسمى الجنسية. فالجنسية هي المعيار الذي يميز مواطني الدولة من الأجانب وهي تعنى ولاء المواطن للدولة التي يحمل جنسيتها. هذا الولاء الذي يترتب عليه تمتع المواطن بحقوق وتحمله بواجبات لا تنبثق كقاعدة عامة للأجنبي.

وعلى ذلك فإن معنى الشعب بمفهومه القانوني يختلف عن معنى الشعب بمفهومه القومي، فالمفهوم القانوني ينظر إلى الشعب كمجموعة من الأفراد من

كلا الجنسين يعيشون في مجتمع واحد بغض النظر عن الخدمات التي قد توجد بينهم، من حيث العرق أو الأصل، أو اللون أو الدين أو حتى اللغة.

أما المفهوم القومي للشعب، فيستوجب وجود شعب ما، ووحدة أفراده في العرق والتاريخ، واللغة والدين والمثل والأمانى، حتى ولو لم ينتظم هذا الشعب في دولة واحدة. والمفهوم القومي أقدم تاريخياً من المفهوم القانوني، وقد أثر ذلك في تطور الدولة في العصر الحديث، فقد نادى الفقيه الإيطالي "مانثيني" بوجود أعطاء كل أمة حق تكوين دولة، وأن تقسيم العالم إلى دول يجب أن يستند إلى القوميات وكان هدفه من ذلك تحقيق الوحدة الوطنية.

أما الأجانب، فهم الأشخاص الذين يحملون جنسية دولة أخرى، والمقيمون بصورة مؤقتة على أرض دولة ثانية لغرض العمل أو الزيارة، أو لأي سبب آخر، وهم يتمتعون مبدئياً بمعظم الحقوق والحريات التي يتمتع بها الوطنيون كحرية المعتقد، والسكن، والانتقال، والمساواة أمام القضاء، والحق باستخدام بعض المرافق العامة، كالنقل مثلاً، أو الاستفادة من خدمات عامة أخرى، بالمقابل، فإن للدولة الحق برفض بعض الحريات الأساسية للأجانب، كحرية التظاهر، والتجمع، والاشتراك بالأحزاب، أو الحصول على تعليم خاص من شأنه أن يؤثر سلباً على الحياة العامة في البلاد<sup>(١)</sup>.

وغالباً ما يخضع وضع الأجانب في الدولة ومعاملتهم بصورة خاصة لاتفاقات ثنائية. بين الدولة - الأم، والدولة المضيفة، على أساس شرط الرعاية الخاصة، القاضى بإبلاء معاملة متميزة لرجال هذه الدولة، أو تلك بصورة تبادلية.

على أن ضخامة عدد الأفراد الذين يكونون الدولة الحديثة تعد من مميزاتا إذا قورنت بدولة المدينة السياسية القديمة، فالدولة الحديثة تنظر لمسألة حجم السكان، على أساس المقطرة العسكرية. والدولة فى الوقت الحاضر لا يقل عدد سكانها عادة عن مليون نسمة، بل يصل إلى مئات الملايين، كما هو الحال فى دولة الصين والهند والاتحاد السوفيتى (سابقا)، وفى الولايات المتحدة الأمريكية.

وليس من الضرورى أن يكون الشعب منحدر من جنس بشرى واحد، أو سلالة واحدة، خاصة بعد أن أدت عوامل الهجرة المستمرة إلى ازدياد أسباب الامتزاج والانتصهار بين الأجناس والسلالات البشرية المختلفة .

وتختلف الجماعة التى تكون منها الدولة من الجماعات الخاصة، وتسمى عليها ، لأنها جماعة عامة تسعى لخدمة أغراض عامة<sup>(١)</sup> .

ويفرق بين الشعب والأمة من ناحية أن الشعب هو جزء من الأمة. وإذا كان أفراد الشعب تربطهم بالدولة روابط دستورية وقانونية، فإن أفراد الأمة تربطهم بالدولة روابط روحية وثقافية وحضارية، أساسها الدين والجنس واللغة والتاريخ. فالأمة لئن يمكن أن تكون من عدة شعوب أو عدة دول لكل منها نظامها القانونى. وقد يتكون شعب الدولة من مجموعة من الافراد تنتمى إلى أمم مختلفة، ومع ذلك تبقى وتقوم علاقاتهم بالدولة التى يحملون جنسيتها على الروابط القانونية والدستورية.

## ٢- الاقليم Territory

ومن الشروط الأساسية للدولة وجود بقعة معينة من الأرض، ويشغلها السكان وتمارس الدولة سيادتها فوقها، وذلك على وجه الاستقرار

١- انظر د. ثروت بدوى. نظم السياسة. ص ٢٨ - ٣٥.

والدوام ويطلق عليها إقليم الدولة City Territory ويقصد بالإقليم تلك المساحة من الأرض، والتي لها حدودها الجغرافية المعينة، ويقطنها ويسيطر عليها السكان بصفة مستقرة ودائمة. وتتطوى الحدود الجغرافية على كل من المسطحات المائية، والطبقات الهوائية التي تعلو سطح الأرض، أو المياه .

ويقصد بالإقليم كذلك: تلك الرقعة من الأرض التي تختص بها كل دولة لتمارس فيها نشاطها الحيوى على وجه الدول والاستقرار. وهو أحد العناصر الأساسية للدولة، وبدونه لا يمكن لأية جماعة مهما أوتيت من كثرة، أو قوة، أو ثروة أن يكون لها كيان سياسى مستقل وأن تقوم كدولة<sup>(١)</sup>.

وتشتمل الأرض كل ما على السطح، وكل ما فى الجوف، ويقصد بالمياه كل البحار الإقليمية والسواحل والنهار والبحيرات الداخلية. أما للجو فيقصد به الفضاء الذى يعلو الجزء اليابس، وكذلك الجزء المائى من الحدود الجغرافية. ويكون هذا الإقليم محدودا مرسوما (عدا إسرائيل بسبب سياستها التوسعية) وتأتى حدود الإقليم نتيجة إتفاق سياسى، أو ضرورة جغرافية، أو تطور تاريخى أو توسع عسكرى، أو هجرة سكانية، أو مشاركة دينية.

وتتبع أهمية الإقليم من كونه الدعامه المادية للسلطة الحكومية، والمجال الخاص لهذه السلطة<sup>(٢)</sup>، ويعتبر إقليم الدولة من عوامل تحديد ذاتيتها، بالإضافة إلى كون إطار ممارستها لمسلطاتها لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وللإقليم دور هام فى مركز ونشاط الدولة على المستوى الدولى، بل ولعله يفسر تاريخ الدولة وسياساتها الخارجية، ولهذا أكد الجغرافيون أن التاريخ هو الجغرافية المشتركة للدولة.

---

١- انظر د. على صادق أبو هيف. القانون الدولى. ص ٣٢١ - ٣٢٤.

2- Louis Cavare. Op. cit. p. 321.

وللإقليم قيمة وجدانية كبرى فى نفوس الشعب، الذى يقطنه، إذ غالباً ما يرتبط تحديد الهوية الوطنية لهذا الشعب بالمنطقة الجغرافية، أو الأرض التى يتواجد عليها من مراحل متباعدة فى التاريخ، لاسيما وأن هذه الأرض تضم تراثه أو ذكرياته، وتمنحه تلك الشعور الخاص بالأمان الذى يحتاجه فى سيرته نحو التطور والتقدم، وإسهامه فى الحضارة الإنسانية<sup>(١)</sup>.

وبسبب تأثير الحتمية الجغرافية "تور المناخ، طبيعة الأرض، حجم الموارد المعدنية وغيرها"، على موقع الدولة على المساحة السياسية الدولية، والتى أكدها نابليون بونابرت بقوله: "أن سياسة الدولة تقوم فى جغرافيتها"، فقد قام بعض العلماء الألمان، وعلى رأسهم "فريدريك راتزل Frederic Ratzel" بدراسة للعلاقة بين الجغرافيا والسياسة، وشرح سياسة الدولة بحتمية العوامل الطبيعية. ففقه الدولة كما يقول راتزل تخضع لعلاقتها بالمكان الذى يجب رؤيته من ثلاث زوايا: المدى، والموقع، والشكل الخارجى.

وميزر راتزل على صعيد الأرض بين موقع البلد، ومداه، وحدوده، وللشعوب الكبرى - برأيه - هى تلك التى تمتلك حس المدى. وبالنتيجة، فإن الحدود تكون قابلة للإتساع أو الإنكماش بحسب ديناميكية الشعب المعنى بالمسألة. وقد قادت هذه الأفكار فى ظل الرايخ الثالث إلى نظرية "المجال الحيوى الخطيرة"<sup>(٢)</sup>.

إلا أن دوجوى Duguit يرى أن الشرط الأساسى لوجود الدولة هو توافر عنصر السيادة على نحو يسمح بانقسام المجتمع إلى فئتين هى: للحكام والمحكومين. فإذا تحقق ذلك أصبح من الممكن قيام الدولة،

١- د. خضر خضر. مفاهيم أساسية فى علم السياسة. ص ١١٣.

٢- أنظر: دانيال كولا. العلاقات الدولية. ص ص ٣٠ - ٣١.



فبغض النظر عن الإقليم، وطبقاً لرأى دوجوى فإن القبائل للرحل متى وجدت الطبقة الحاكمة والمحكومة تعتبر دولا. ولكن للرأى الغالب أكد على ضرورة توافر الإقليم كشرط لوجود الدولة، فطالما أنها تضم أفراداً يعيشون بشكل مستقر ودائم، فإن هذا الإستقرار الدائم لن يتحقق إلا إذا وجدت بقعة من الأرض، أى إذا توافر عنصر الإقليم.

كذلك فإن استقرار الناس فى إقليم معين يعد الشرط الأساسى لبسورة الشعور الجمعى، وهذا الشعور الجمعى هو الدعامة الرئيسية للسلطة السياسية. والواقع أن إقليم الدولة يتدخل فى تحديد سياستها الخارجية، بل والدفاعية. فقد ساعد اتساع إقليم روسيا على هزيمة نابليون، ومن بعده هتلر. وجمهورية مصر العربية بموقعها الاستراتيجى كانت مطمع المستعمرين منذ القدم، بل لعل لإقليمها دور أساسى فى تحديد سياستها الخارجية.

ويشترط القانون الدولى وجود إقليم محدد لوجود الدولة، وأصبحت المشاركة فى الإلتزامات الدولية الحديثة تستدعى ضرورة معرفة حدود كل دولة بالضبط. ولعل هذا هو الذى دفع بعض الدارسين إلى ربط الدولة بالإقليم فى تعريفهم لها. فقد قرر إيزمان أن الدولة ليست سوى الترجمة القانونية لفكرة الوطن، فهى الصيغة التى تتركز فيها كافة الحقوق والواجبات التى تتصل بالوطن. وعلى ذلك فالدولة هى منظمة سياسية إقليمية مسئولة عن ممارسة السلطات التشريعية والقضائية والإدارية داخل إقليمها. ومن ثم فإن زوال إقليم الدولة إنما يعنى القضاء على شخصيتها.

على أن الإقليم لا يقف عند حد اليابسة، بل يمتد ليشمل الأرض والأنهار والبحيرات، والبحر الإقليمى، والطبقات الجوية التى تعلو اليابسة، ففما يتعلق بالأرض فهى ذات حدود معروفة، وليس من الضرورى أن تكون

بقعة الأرض متصلة، بل يمكن أن تكون متقطعة تفصل أجزاء المختلفة بحار أو جبال أو أنهار. فقد فصل البحر المتوسط بين إقليمي الجمهورية المتحدة، التي تكونت بقيام وحدة بين مصر وسوريا. وقد يتكون إقليم الدولة من عدد من الجزر، كاليونان مثلاً. وكما يفصل البحر الأيرلندي بين أجزاء بريطانيا العظمى، وكما تفصل جبال الأورال بين أجزاء الإتحاد السوفيتي، ويفصل إقليم الدولة عن أقاليم الدول الأخرى حدود قد تكون طبيعية كالجبال، والأنهار، والبحار. وقد تكون غير طبيعية، أو صناعية تلجأ الدول التي لا تفصل بينها في هذه الحدود الطبيعية.

ومن الواضح في الوقت الحاضر أن الدول تنمو وتردهر بقدر ما تضم من أقاليم تختلف فيما بينها من حيث المناخ أو التضاريس أو طبيعة التربة أو الثروة الطبيعية أو طرق المواصلات الطبيعية. فاختلاف الأقاليم الداخلة في نطاق الدولة يجعل هذه الأقاليم مكملية لبعضها، مما يساعد على قوة الدولة ونماها - أي أن إختلاف الإقليم الطبيعي يربط بين أجزاء الدولة ويجعلها في حالة اعتماد وتساند، ومن ثم تكون وحدة الدولة فعلية حقيقية لا شكلية ظاهرية.

أما الإقليم الجوي فيشمل كل الفضاء الذي يعلو كلا من الإقليم الأرضي والبحر الإقليمي. والدولة أن تمارس عليه سلطات كاملة دون التقيد بارتفاع معين، وعلى ذلك فلا يحق لطائرات الدول الأخرى استعمال هذا للفضاء الهوائي إلا بالاتفاق مع الدولة صاحبة الشأن<sup>(١)</sup>.

ولكل دولة سيادتها على مساحة معينة من المياه الإقليمية في القانون الدولي بثلاثة أميال تبدأ من شاطئ الدولة، إلا أننا نشهد كثيراً من الدول اليوم

---

١- د. السيد عبد الحليم الزيات. في السياسة ونظم الحكم. ص ١٨٨.

توسع من نطاق البحر الإقليمي الخاضع لسيادتها. وذهبت دول كثيرة مثل الاتحاد السوفيتي وجمهورية مصر العربية والصين الشعبية وأيسلندة إلى مد نطاق مياهها الإقليمية إلى مسافة اثنتى عشر ميلاً فى عرض البحر.

وكل دولة تعتبر مالكة للجزء الذى يدخل ضمن حدودها، وبالتالي بحق لها ممارسة سلطاتها على الأفراد المقيمين به، وكذلك حق استغلال هذا الإقليم أو توزيع مياه الأنهار واستغلالها فيجرى وفق معاهدات تعقد بين الدول ذات الشأن.

ويبدو أن الدولة لا تستطيع إدراك حقيقة وجودها إلا على مركز معين من الأرض ولو كان ضيقاً. وهكذا نجحت فرقة القنلة الحشاشين، فى السيطرة على سياسة الشرق الأوسط، بفضل حفة من السفاحين، لاذين كانوا يؤلفون جهازاً سريع التنفيذ متعصباً مشيناً، يملك قاعدة أرضية تقوم عليها بعض القلاع المستعصية فى حصاننها<sup>(١)</sup>.

### ٣- الحكومة :

إن الركن الثالث الذى يميز الدولة عن غيرها من التجمعات السكانية هو وجود الحكومة، أو وجود السلطة السياسية الحاكمة، والحكومة جزء من الدولة، ويقصد بها السلطة الحاكمة، والجهاز الذى تعتمد عليه الدولة فى صياغة سياساتها العامة. وتنظيم الشؤون العامة. وتمثل الحكومة الجانب التنظيمى للدولة، وعلى ذلك فالدولة هى مجتمع تنظمه الحكومة، وهى الهيئة المنظمة التى تتولى الشؤون الداخلية والخارجية للدولة، ويباشر من خلالها الوظائف العامة للدولة وتمثل الحكومة مجموعة من الأشخاص الذين تسمند إليهم وظيفة الضبط السياسى، وبحيث يكون لهذه المجموعة أو الهيئة أو

١- فاستون بو قول. سوسيولوجيا السياسة. ص ٣٧.

الجهاز سلطة فرض أوامره الملزمة على أفراد الشعب، وأن يخضع أفراد الشعب لهذه الأوامر. وهي كعنصر تنظيمي تعد ركناً أساسياً من أركان الدولة.

#### ٤- السيادة :

إن الركن الرابع الذى يميز الدولة عن غيرها من التجمعات الإنسانية هو السيادة، فلا يكفى لوجود الدولة السكان والإقليم والهيئة الحاكمة، بل ممن الضرورى أن تتوافر السيادة أى القدرة العليا للدولة، واستخدام إرادتها الحرة فى بسط نفوذها وسيادتها على أفراد الشعب، وفى جميع أرجاء الإقليم، وذلك من خلال إصدار الأوامر والتوجيهات الملزمة، وتمنح هذه القوة لشخص معين أو مجموعة أشخاص. ويتحقق السيادة إذا كانت الدولة قادرة على فرض إرادتها، ولو بالقوة، سواء كان ذلك بقبول الأفراد أو عدم قبولهم لها<sup>(١)</sup>.

وللسيادة جانبان: جانب داخلى، وجانب خارجى. وتعنى السيادة لداخلية السلطة العليا للدولة على الأفراد والهيئات التى تقع فى حدودها الجغرافية، فالدولة ذات السيادة هى تلك التى لديها قوة إصدار الأوامر والتوجيهات التى يتعين طاعتها من جانب كل الأفراد، وأى اختراق أو إنتهاك لهذه الأوامر يعرض للفرد للعقوبة.

أما السيادة الخارجية فهى تعنى الاستقلال عن رقابة أى دولة أخرى، أو الإلتزام بأحلاف معينة. فهى تتمتع بالاستقلال السياسى، وليست تابعة فى اتخاذ قراراتها الخارجية لأية وحدة سياسية أخرى. ومن هنا نشأ التمييز بين دولة كاملة السيادة أو تامة السيادة، ودول أخرى ناقصة السيادة، وثالثة معدومة السيادة، فالدولة كاملة السيادة هى التى يتحقق لها الاستقلال السياسى والمستورى المطلق داخلياً وخارجياً. أما الدولة التى يخضع استقلالها لرقابة

دول أخرى، فهي تفرض عليها بعض القيود فهي ناقصة السيادة. أما الدولة معدومة السيادة فهي مجرد تجمع سياسى يكون تابعاً لدولة أخرى. ومن ثم فليس لها بحكم هذه التبعية أى كيان دولى مستقل، فضلاً عن تخلف سيادته الدستورية. ومن مظاهر السيادة المساواة، وهى تعنى أن جميع الدول متساوية فى مكانتها أمام القانون الدولى، وتتمتع بما يمنحه لها من حقوق وواجبات.

#### ٥- الالتزام الدولى :

يتميز عالمنا المعاصر بالتسائد المتبادل بين الدول وأصبح الاعتراف الدولى من بين المعايير الأساسية لتصبح الدولة كاملة السيادة. وحالياً توجد هيئة الأمم المتحدة، وهى منظمة دولية تضم إلى عضويتها الدول ذات السيادة. ويعتقد البعض أن عضوية هذه الهيئة تعتبر من المعايير المميزة للدولة. ومع ذلك ينظر إلى عنصر الاعتراف الدولى على أنه عنصر أقل أهمية من العناصر الأخرى.



## الفصل الثالث

### الدولة

### نشأتها ووظائفها وأنواعها

#### نشأة الدولة :

اكتسبت الدولة أهميتها كنظام اجتماعي على مر العصور، حيث واكب تطورها تطور المجتمع البشري، فكل مواطن هو أحد الرعية في دولة من الدول، وبالتالي هو ملتزم بأن يطيع أوامرها لأنها تضمن له الأمان والطمأنينة، فالدولة هي الكيان الوحيد في المجتمع الذي يشكل حياة الفرد بما تفرضه من قوانين ومعايير.

وقد أرجع سان سيمون نشأة الدولة إلى تاريخ انهيار المجتمع التقليدي، والانقسام بين الحكم المطلق في القرن السابع عشر، وبين البورجوازية، وهي الطبقات الجديدة التي نشأت من أصحاب الأعمال الصغيرة ولرباب الحرف. وكان مبدأ سيادة الدولة قد ظهر بوضوح، وتم التعبير عنه لأول مرة من خلال الصراع الديني في القرن السابع عشر.

وقد عالج كل من موريس جودلييه، وروميلا ثابريوس، إن ويزنستاد، العمليات الداخلية التي أدت إلى نشأة الدولة. فقد رأى جودلييه أن الأساس الذي قامت عليه الدول هما عنصران متعارضان، وهما القوة والرضا. وتلقى نظرياته الضوء على ظاهرة الطاعة العامة، وعلى القوة الرابطة بين كل الفئات التي تشكل المجتمع، بمعنى أن الجماعات ذات المصالح المتعارضة تشترك معا رغم تعارضها، - وفي تصورها للنظام الاجتماعي والكوني.

ويرى يزمنستاد Eisenstad أن ما يسميه "القوانين الثقافية" - أى طرق إدراك وتقييم الموقف الاجتماعى، والنظام الكونى الذى يشترك فيه أعضاء المجتمع - هى حقائق ثابتة يحلّ هو دورها فى عملية تنظيم المجتمع. أما جود لييه - فى معنى ببيان وسائل تنفيذ هذه التصورات، وهو يقر أنه من الضرورى، أى نرى بوضوح الوسائل التى يتم بها الحصول على رضا الأغلبية طوعية واختياراً، وبدون استخدام القوة القهرية. ومن رأيه أن الرضا يتم الحصول عليه، وأن السيطرة يتم تبريرها لأنه يظهر للأغلبية أنها لازمة توظيفها الطبقة المسيطرة لمن يخضع لحكمها.

وتناول إيزمنستاد أشكال الدول وتطورها، واهتم ببيان الأنماط المختلفة للمركز، السلطة المركزية، والأطراف والطبقات الاجتماعية والصفوة التى تتمتع بالاستقلال الذاتى - قل أو كثر، وأساليب التحول والصراع اللذين يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بعملية تقنين التوجهات الثقافية، كما يرتبطان بالأوضاع السياسية والبيئية، وأبان إيزمنستاد دور القلة الممتازة فى تكوين الدولة. وأكد وظائف القلة الممتازة الثانوية إلى جانب القلة الممتازة الرئيسية<sup>(١)</sup>.

وعرض بيير بينباوم Pierre Bienbaum وأرمستيد زولبيرج Aristide Zolberig ظهور الدول الحديثة فى أوروبا الغربية، والمنهج الذى يتبعه كلاهما هو مزيج من علم التاريخ، وعلم الاجتماع السياسى، ويشترك العالمان فى اهتمامهما بنوعية ونشأة جميع أشكال الدول التى ظهرت فى الماضى - كدولة المدينة عند الإغريق واتحاد القبائل والامبراطورية والملكية المطلقة .... الخ. وهو الشكل السياسى الذى ساد نهاية القرون الوسطى بعض المجتمعات الأوروبية.



ولما كانت الدولة مرتبطة بسباق تاريخي يشمل أَسْماقا اجتماعية وثقافية وعسكرية ودينية، فقد برزت الدولة على شكل أداة إدارية سياسية تنظيمية، ويخضعها مصلحون مخلصون في أداء وظائفهم، ولكنها انفصلت عن المجتمع المدني وحاولت ممارسة الوصاية الشاملة عليه. وأشرفت عليه بقوة القهر، وفتحت فيه روح النشاط بالتدخل في شؤون الاقتصاد، وأخيرا سيطرت عليه باستمالة الشعب وحمله على قبول قيمها الخاصة.

ومن ناحية أخرى لم تبلغ الدولة ذروة الظهور في بعض المجتمعات كما كان الحال في إنجلترا التي عجزت عن مواجهة أزمات الإقطاع. وفي الولايات المتحدة التي لم يرق فيها قط نظام إقطاعي، ويعرض نموذج هذا المجتمع في المملكة المتحدة التي يبدو فيها سلطة مركزية لها دولة، نظرا لأن مركزية النظام السياسي لم تقترن بالترقوة الدقيقة بين الأوضاع السياسية البيروقراطية لأن المجتمع المدني تولى حكم نفسه بنفسه.

ولذلك يفرق بينر بينباوم بين الدولة والمركز السياسي للسلطة السياسية المركزية أو بين الدولة والمجتمع المدني. كما يفرق بين الدولة الأوروبية الحديثة وغيرها من الأشكال التاريخية للدولة. وهو يعالج الدولة من زاوية بينتها الاجتماعية والثقافية والسياسية.

وحاول بينر بينباوم أن يتطرق إلى علاقة الارتباط بين الأيديولوجيات التي تعتقها الحركة العمالية في أوروبا الغربية والماركسية، والسندكالية، والحركة النقابية وأشكال النظم السياسية التي فُي ظل هذه الأيديولوجيات. وهذه المعلومات تزيد من معرفتنا بوجه الارتباط بين الدولة والطبقات الاجتماعية، والأيديولوجيات، والعمليات السياسية والاقتصادية. ويرى بينباوم أن الدولة متغير مستقل، أما العنصر الاقتصادي سواء كان

رأسمالى أو صناعى هو متغير تابع. ويتيح ذلك المقابلات بين الأيديولوجيات فى الدول المتمثلة فى أوضاعها الاقتصادية ودرجة تطورها<sup>(١)</sup>.

### وظائف الدولة :

نستعرض هناك وظائف الدولة على مدار التاريخ. فالتباين الأوقيانوسية والإغريقية كان لها مدربون يمارسون سلطة تتمثل فى الآتى:

أ- سهرهم على احترام التقاليد والطقوس الدينية بمساعدة السحرة وتحت مراقبتهم، فيؤمنون النظام والسلام الداخلى، وقيمون العدالة.

ب- تصرفهم بالفائض المجدى على عمل أعضاء المنطقة. وهذا الفائض يرصد على الغالب لتنظيم الأعياد والولائم، وإعداد الحملات الحربية.

أما فى البلاد الخاضعة لملك، فهذا الفائض يخصص لتأمين نفقات البلاط، والحريم، وجيش الملك، والملكية أكثر ما تكون نتيجة لحروب داخلية، وإقطاعية وغيرها. لذلك كانت تبعات بوليس الدولة توفير الأمن الداخلى ومساندة الجيش فى حماية العرش. وقد حقق الملوك المعممون بهالات الظفر أن يتغلبوا على التمسك بعبادات السلف، وأن يقاوموا المعارضة المحافظة من الهيئات الكهنوتية، ويتمثل ذلك فى شى هوانغ فى أوماوتسى تونغ فى الصين، ولوغسطين أو ديوكليسيان فى روما، وبطرس الأكبر أو لينين فى روسيا، ومحمد على، وكمال أتاتورك فى الإسلام. فقد حقق هؤلاء انتصارات فى الداخل والخارج. قبل أن يتجروا على التغييرات السياسية الجذرية التى كانوا يؤمنون بفائدتها<sup>(٢)</sup>.

١- نفس المرجع. ص ص ١٢٢-١٢٤.

٢- غاستون بوتيول. المرجع السابق. ص ص ٣٨-٤٠.

ومنذ أن ولى رئيس القبيلة البدائية سلطة تنظيم الولائم، أخذت  
صلاحيات رئيس الدولة تنمو وتتسع، فتناول الفائض أصبح نظاماً معقداً  
الموجبات، وعلى أساسه تجمع الدولة نصيبها متنامياً من الخدمات العامة،  
وتوطد الأمن والمواصلات.

ومع اتساع العمل الصناعى ظهرت ثلاث مذاهب اقتصادية، هى،  
الاقتصاد الحر، والدولة حامية جامعة متفرقات، والدولة المالك الوحيد .

ويقوم الاقتصاد الحر على الملكية الخاصة، وعلى المشروع الحر،  
وفى أيامنا هذه استكمل بتشريع إجتماعى، وتأمينات من كل الأنواع: ضد  
البطالة والمرض، والحوادث والشيخوخة، ويقوم الاقتصاد الحر كذلك على  
إعادة السلطة والنظر فى توزيع الدخل.

أما المذهب الثانى وهو أن الدولة حامية وجامعة متفرقات، فهو يتولى  
مكاناً كبيراً للمشروع الحر، ولكن يجيز للدولة أن تتدخل بصفة جامعة بين  
الانتاج والتخطيط، ومن جهة أخرى فإن الدولة تدير العمل، وتؤمن لها فوائد  
من مساعدات أو حماية جمركية، وهى تتدخل بنسبة السكان إلى مساحة  
الأرض، فترى زيادة نسبة السكان هنا وتخفيضها هناك، بواسطة زيادة  
التمل، أو الحد منه.

أما المذهب الثالث فيجعل الدولة المالك الوحيد لكل مرافق البلاد  
وخيراتها، والمدير الوحيد لحياتها الاقتصادية كلها. ومن مساوئ هذا المذهب  
انعدام حافز السباق الطليعى والغنى، ورتابة الحركة العملية، والتوازن الحقيقى  
الناتج عن قانون العرض والطلب، يستعاض بالضرائب التى ترسمها السلطة.  
فتتسد عندئذ صفة السوق ولا تبقى موضع الاختبار الحقيقى بين القيم  
والحاجات، لأن المستهلك أجرى له طعامه اليومى، وحرّم من الاختيار،

فتتعطل المبادرة فى سبيل توفير إطمئنانه والتوكل واللامسئولية عن سير الشؤون العامة، بما يفسح المجال لانتشار الجريمة وفقدان الحيوية الفاعلة.

وليس صلاحيات الدول الاقتصادية مظهرًا مثلث الوجوه، فتمضى الدولة مستأنفة العمل كما كان يجرى فى الماضى - أى باقتطاع الفائض وتقرير سبل إنفاقه. ومن جهة أخرى فهى لا تتدخل فى طرق الإنتاج، وفى كيفية توزيعه. أما الجهة الثالثة، فهى السهر على راحة الرعية والاهتمام بالتعليم العام، وتعبئة الأوقات الخارجة عن العمل، والصحة والرياضة، والضمانات الاجتماعية، وإسعاف نوى العاهات والطاعين فى السن وأصحاب الموارد<sup>(١)</sup>.

وقد استقر الفقه التقليدى منذ القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة إلى وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ، ووظيفة القضاء، وتتعلق الوظيفة التشريعية بوضع قواعد قانونية عامة ومجردة، تنظم أمور الجماعة. وتتعلق الوظيفة التنفيذية بتنفيذ هذه القواعد المنظمة لأمر الجماعة وإنشاء وتسيير المرافق العامة التى تقوم بتقديم الحاجات الأساسية للمواطنين.

وتقوم الدولة كذلك بوظيفة القضاء وهى تتعلق بالفصل فيما نشأ بين الأفراد من خصومات، أو بينهم وبين الدولة والأشخاص العامة.

وبيعب هذا التقسيم قصوره عن استيعاب أوجه النشاط المختلفة للسلطة، فهو ينتهى بحصر النشاط فى وظيفتين، هما: وظيفة وضع القوانين، ووظيفة تطبيق هذه القوانين سواء بإصدار قرارات وأعمال تنفيذية لها، أو إصدار أحكام قضائية للفصل فى المنازعات التى تثار عند التنفيذ. ومن ثم فإن التقسيم قد أغفل الوظيفة الحكومية التى تتعلق بوضع السياسة العامة

للدولة، وتنظيم العلاقات الدبلوماسية، وتقرير الحرب والسلام والدخول فى معاهدات دولية .... إلى غير ذلك من المسائل السياسية التى لا تكون تنفيذاً مقيداً للقوانين. وبالتالي لا يمكن ائماجها فى الوظيفة التنفيذية.

ويكتنف هذا التقسيم عيوباً تتمثل فى التفرقة بين القواعد العامة (القوانين) والقرارات الفردية التنفيذية، فهو يتجاهل حقيقة أولية فى توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة فى الدولة. ذلك أن الهيئة التى تقوم بوضع القوانين لا تستطيع أن تضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين، وإنما تقتصر على وضع أسس عامة. أما القواعد التفصيلية فتتطلب من الهيئة التى تنظمها إختصاصاً فنياً لا يتحقق إلا لنفس الهيئة التى تقوم بتنفيذ القوانين - أى الهيئة التى تصدر القرارات الفردية التطبيقية للقوانين. فهذه الهيئة هى وحدها التى تكون خبرة بمشاكل التنفيذ ووسائل علاجها. ومن هنا ظهرت ضرورة إعطاء الهيئة التنفيذية سلطة وضع اللوائح التنفيذية للقوانين. وبالتالي انتهت الفواصل المفتعلة بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ.

وميز البعض بين الوظيفة السياسية والوظيفة الادارية. وذهب آخرون إلى وجوب تقسيم وظائف الدولة كل بحسب اختلاف المجالات التى تمارس فيها نشاطها، وهى الوظيفة الاقتصادية والوظيفة الدبلوماسية، والوظيفة الاجتماعية، ووظيفة التعليم، ووظيفة الصحة، ومن التقسيمات ما ميز بين وظيفة التقرير ووظيفة التنفيذ، ووظيفة الرأى ووظيفة الرقابة.

ومن التقسيمات كذلك، ما يميز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية. ويعتمد هذا التقسيم على أن السلطة العامة وحدة لا تتجزأ، وأن وظائف الدولة ترتد جميعاً إلى أصل واحد. فهى ليست إلا مظاهر مختلفة لممارسة السلطة العامة. وينتج عن ذلك أن هذه الوظائف المختلفة تتدرج

فيما بينها، لأن وحدة السلطة التي تصدر عنها هذه الوظائف تجعلها جميعاً مرتبطة بعضها ببعض ارتباطاً تسلسلياً. وتدرج الوظائف في الدولة لا يقوم على أساس اختلاف موضوعها فقط، بل يقوم كذلك على أساس اختلاف درجة السلطة العامة المستخدمة في كل منها .

ومن ثم لا يقوم تقسيم وظائف الدولة على أساس موضوعها، أو طبيعة الأعمال القانونية التي تستخدمها ولكن على أساس درجة السلطة العامة المستخدمة في ممارستها. فالنظام القانوني في الدولة يأخذ شكل النظام الهرمي تدرج فيه الأعمال والقواعد والتصرفات، وترتبط بعضها ببعض في حلقات. فالإجراءات والقواعد الإنشائية - أي التي تنشئ أثراً مستحدثاً في النظام القانوني تأخذ المرتبة العليا. أما الإجراءات والأعمال والقواعد التي تقتصر على مجرد تطبيق أو تحديد أو تطوير قاعدة موجودة سلفاً، فتأخذ مرة أقل، وتعليقه ذلك أن الهيئات الحاكمة حينما تصدر إجراء أو قاعدة إنشائية تستخدم درجة عليا من السلطة العامة، أما من حيث يكون الإجراء مقصوراً على مجرد تطبيق أو تحديد أو تطوير قاعدة موجودة سلفاً، فإن درجة السلطة العامة المستخدمة في اتخاذ ذلك الإجراء تكون أقل .

إلا أن القضاء مثلاً - ليس مجرد تطبيق للقوانين، بل إن الكثير من الأحكام تعد أحكاماً إنشائية. ومن المسلمات أن القاضي لا يستطيع الامتناع عن الحكم بحجة عدم وجود نص تشريعي. تدرج تحته الحالة المعروضة أمامه للقضاء فيها. كما أن الهيئة التنفيذية تمارس الوظائف الحكومية والإدارية معاً بل إن صغار موظفي الإدارة قد يتخذون إجراءات إنشائية في الأحوال الاستثنائية - مثلاً-. وعليه فإن هذا التقسيم ليس عملياً ولا منتجاً في تحديد اختصاص الهيئات العامة في الدولة<sup>(١)</sup>.

وتقوم الدولة كذلك بتنظيم نشاط الألعاب الرياضية لكل فريق رياضي، وإدارته ورعايته، فكل لعب جماعي يجمع عددا كثيرا من المشاهدين، ولا يفصل هذا اللعب عن العيد او الاحتفال، ولا شك أن الاشتراك في الأعياد هو - وكما قال دوركايم بالتزام بالقيم والمعتقدات الرسمية عن لفتتاح، وأن من لا يحفل بها فهو يتهم بأنه يحتقرها. والدولة مسؤولة عن استمرار حياة الجماعة.

### أنواع الدول

تتخذ الدول في العادة أشكالها يتميز بعضها عن بعض وفقا لمعايير معينة، يخضع بعضها لمعايير متفق عليها ، وبعضها لا يخضع لهذه المعايير. ومن ثم فإن شكل الدولة يتوقف على وجهة نظر معينة ومحددة بظروف أدت إلى ظهور شكل بعينه ، وحالت دون ظهور شكل آخر. وعموما يستند شكل الدولة على ثلاثة معايير هي:

١- الغاية أو الهدف من قيام الدولة .

٢- كمال أو نقصان سيادة الدولة.

٣- السلطة السياسية .

أما الهدف أو الغاية من قيام الدولة فيدخل فيما يسمى: النظم السياسية. أما تصنيف الدول من حيث كمال أو نقصان سيادة الدولة، فيدخل في إطار القانون الدولي والعلاقات الدولية. أما المعيار الثالث وهو السلطة السياسية فهو يستند على نوع السلطة المطبقة.

وعموما تنقسم الدول من حيث الشكل إلى نوعين رئيسيين، هما الدولة البسيطة والدولة المركبة.

### الدولة البسيطة أو الموحدة :

ويقصد بالدولة البسيطة أو الموحدة تلك الدول التي تنفرد بإدارة شئونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة، حكومة واحدة - أى ليس بها سوى جهاز حكومى واحد يتمتع باختصاصات داخلية وخارجية. ففى الشئون الداخلية يكون لها سلطة تشريعية موحدة، تتولى وضع التشريعات للدولة كلها، وسلطة تنفيذية موحدة، تصدر اللوائح والقرارات، وسلطة قضائية واحدة تفصل فى المنازعات. وتعتمد الدولة البسيطة أو الموحدة فى إدارة شئونها الداخلية على بعض الوحدات المحلية أو وحدات الحكم المحلى. فيما يسمى باللامركزية الإدارية، حيث تفوض لها بعض اختصاصاتها لإدارة المرافق المحلية دون أن يؤثر ذلك على وحدتها السياسية.

وتقوم الدولة الموحدة على أساس أن معيار الحكم عليها يتوقف على أن السلطة فيها تظهر لكل مواطن فى الدولة بنفس المظهر سواء من حيث سندها أو من حيث ممارستها ويمكن أن نعثر على هذا الشكل من الدول فى مصر. وفى جميع الدول العربية وفرنسا وإنجلترا.

وفى هذا الشكل البسيط تكون هناك آثار بسيطة وموحدة على هيكل الجهاز الإدارى وعلى طرق إدارته. فالوظائف العامة تكون متماثلة، وتخضع لنظام موحد للرتب، كما أن الهيكل والعلاقات التنظيمية تقوم على أسس ذات طبيعة موحدة، والاختصاصات والصلاحيات تحددها الدولة لكل الأجهزة سواء على مستوى الوزارات، أو المحافظات أو المدن، أو القرى .... الخ. وقد تكون السلطات مركزية أو لامركزية. وفقا لمشئنة الدولة، دون أن يؤثر ذلك على وحدتها السياسية. كما أن الوحدات اللامركزية وظيفتها إدارية فقط، وتخضع جميع أجهزة الدولة لمصدر واحد للتوجيهات فى تنفيذ السياسة العامة التى تحددها الخطط والبرامج المركبة.



وتستطيع السلطة المركزية أن تعدل في أى وقت النظام الإدارى اللامركزى، بل وحتى أن تلغيه تماما، وتأخذ بنظام المركزية الإدارية، دون أن يكون من حق الوحدات اللامركزية الاحتجاج بأى حق مكتسب فى الإبقاء على اختصاصاتها المحلية.

### ثانيا - الدول المركبة :

يقصد بالدول المركبة ذلك الكيان السياسى الذى يتكون من اتحاد عدد من الدول مع بعضها البعض على نحو يتمتع فيه كل منهما ببعض صور الاستقلال السياسى سواء فى التشريع، أو فى التنفيذ أو القضاء، وتتوزع الاختصاصات والصلاحيات بين هذه الدول، وبين الاتحاد المكون لها. وتتخذ هذه الدول شكل الإقليم أو المقاطعات أو الولايات. رغم أن كل منها له اسم الدولة، نظرا لما تتمتع به من سلطات وسيادة فى بعض المجالات. إلا أنها تخضع فى النهاية لسلطة واحدة مشتركة .

فالولايات المتحدة الأمريكية تتكون من خمسين ولاية فى كل منها حكومة خاصة بها تتكون من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، ذلك إلى جانب حكومة اتحادية موجودة فى العاصمة واشنطن، وتقوم هذه الأخرى على وجود سلطات تشريعية تنفيذية وقضائية. بل إن كل ولاية من الولايات الخمسين لها دستور خاص بها ينظم الحكم داخلها، فضلا عن دستور الدولة كلها ينظم بصفة خاصة اختصاصات الحكومة الاتحادية أو الفيدرالية فى العاصمة واشنطن.

وعلى هذا النحو نجد عددا فى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فى دولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية. ولهذا يقال أنها تقوم على اللامركزية السياسية، وبمعنى آخر أنها دولة إتحادية أو فيدرالية.

وتتجه الدول نحو الاتحاد الفيدرالى تحت تأثير عاملين هما :

- ١- الرغبة فى الاتحاد لتحقيق مصالح مشتركة بين الدول .
- ٢- المحافظة على الاستقلال الذاتى، فى حدود ما يتعلق بالشئون المحلية لحماية المصالح المتباينة للدولة والتي تنتج من ظروفها الجغرافية والاقتصادية.

وتدفع المصالح المشتركة الجميع نحو الاتحاد، بما يستوجب خضوع هذه الدول لحكومة عامة واحدة فى شأن هذه المصالح المشتركة. أما المصالح المتباينة للدول، والتي تدفعها للاحتفاظ بالاستقلال المحلى فى ظل الاتحاد الفيدرالى، فهي الأخرى عامل أساسى فى تكوين الاتحاد، وفى المحافظة على استقلال الولايات المحلية بتكوين حكوماتها وإداراتها الخاصة لشئونها. وهذه الإدارات المحلية هي أعرف بكثير من الإدارات الفيدرالية بمصالح الولاية ولوضاعها الاقتصادية والاجتماعية .

لهذا نجد أن الدستور الاتحادى يخول الولاية أن تحكم نفسها بنفسها، فتتشئ لها دستوراً أو سلطة تشريعية، أو سلطة تنفيذية، وسلطة قضائية، ويحدد لها الدستور الاتحادى اختصاصاتها فى الشئون المحلية للولاية.

وبعهد الدستور الاتحادى للحكومة الاتحادية بالاختصاصات المشتركة بجميع الولايات، مثل:

- ١- العملة والتداول.
  - ٢- الطرق التجارية بين الولايات.
  - ٣- الشحن والملاحة.
- وبعهد إليها كذلك بالاختصاصات الدولية الآتية :-

- ١- إیرام المعاهدات .
- ٢- إدارة شئون السياسة الخارجية .
- ٣- التمثیل الدبلوماسی .
- ٤- اعلان الحرب وإدارتها .
- ٥- إعداد الجيش والاتفاق علیه .

ویجمع هیکل العلاقات بین الوحدات الحكومية للدولة المركبة إتحاد تعاقدي تتوزع بمقتضاء السلطة والسيادة بین حكومة الاتحاد المركزى و بین حكومات الوحدات المكون لها. وتتعدد صور الاتحاد وتختلف فیما بینها: فقد يكون الاتحاد شخصياً ، أو كونفدراليا - أى تعاهديا، أو اتحادا حقیقيا - أى فعليا أو اتحادا فيدراليا أو مركزياً.

ویقصد بالاتحاد الشخصی تجمع دولتین أو أكثر تحت رئاسة رئیس دولة واحدة. یطلق على هذا الاتحاد الشخصی، لأن الأساس الوحيد فی اتحاد الدول الداخلة فیه تتمثل فی شخص رئیس الدولة الذى یرأس دولة الاتحاد فی نفس الوقت. ویترتب على ذلك أن كل دولة تستقل عن الأخرى فی الشئون الخارجية، فیکون لها شخصيتها المستقلة، وتمثلها الدبلوماسی المستقل، كما لا تمثل كل دولة إلا نفسها فی تصرفاتها فی المحيط الدولی<sup>(١)</sup>.

وفی هذا الشكل تظل كل دولة مستقلة عن الأخرى فی الشئون الداخلية. وقد تأخذ إحدى الدول بنظام حکم ديمقراطی نیابى، وتأخذ أخرى بنظام ديمقراطی رئاسی. ویحتفظ رعايا كل دولة بجنسیتهم مستقلة عن الدولة الأخرى، إذ یعتبرون فیها من الأجانب.

---

١- د. السيد عبد الحليم الزيات. المرجع السابق. ص ١٩٣-١٩٧ .

أما الشكل الثانى وهو الاتحاد الكونفدرالى أو التعاهدى، فيقصد به انضمام دولتين أو أكثر على نحو لا يترتب عليه نشأة دولة جديدة، بل تظل كل الدول الأعضاء برغم الاتحاد المستقل عن الدول الأخرى فى المجال الداخلى والخارجى، ويكون لكل دولة فى الاتحاد رئيسها. وتقوم هذه الدول من جراء معاهدة تستهدف تنظيم بعض المسائل المشتركة التى تهتم بها جميعا، مثل الدفاع الخارجى أو تنسيق العلاقات الاقتصادية أو تنظيم أسلوب حل المنازعات بينها وبين الدول الأخرى.

وينبثق من هذا الاتحاد هيئة مشتركة تضم ممثلين من الدول الأعضاء، وينحصر اختصاصها فى المسائل المشتركة التى تنظمها معاهدة التحالف. وتكون توصيات هذه الهيئة غير ملزمة إلا بموافقة الدول المعنية بها، وتقوم بتنفيذها بمعرفتها بالأسلوب الذى تراه ملائما .

والاتحاد الفعلى أو الحقيقى هو الشكل الثالث من أشكال الدول. ويقصد به اندماج أو انصهار دولتين أو أكثر فى اتحاد واحد. ويقتصر هذا الاتحاد على الشئون الخارجية فيكون للاتحاد شخصية دولية واحدة، وتمثل سياسى واحد. أما من الناحية الداخلية وبخاصة السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية، فتحفظ كل دولة بظروفها الخاصة ويعنى ذلك أن الدولة فى الاتحاد الفعلى أو الحقيقى تحتفظ باستقلالها الخارجى، وتتقيد وتلتزم فى تصرفاتها بتصرفات الاتحاد خاصة التمثيل الخارجى وإبرام المعاهدات وإعلان الحرب. وعلى ذلك فإن هذا النوع من الأشكال له حكومة مركزية واحدة تباشر مهمة الشئون الخارجية، وعدة حكومات لها بناؤها التنظيمى المستقل لأساليب إدارتها المستقلة.

أما الاتحاد المركزي أو الفيدرالي، يقصد به انصهار أو اندماج دولتين أو أكثر في دولة واحدة جديدة تفقد فيها سيادتها الخارجية تماما وجزءا من سيادتها الداخلية، وتتحول إلى دويلات أو ولايات داخل الاتحاد<sup>(١)</sup>.

### الاتحاد الكونفدرالي

وينشأ هذا النوع من الاتحاد بين مجموعة من الدول تعقد فيما بينها معاهدة يلتزم الأعضاء بموجبها على تحقيق الأهداف المشتركة. وتنشئ المعاهدة هيئات مشتركة تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء، وتقوم هذه الهيئة بالإشراف على تنفيذ نصوص المعاهدة ويتميز هذا النوع من الاتحاد باحتفاظ الدول الداخلة فيه بحقها في ممارسة مختلف اختصاصاتها الداخلية والخارجية. لكنها تتنازل بموجب الاتفاق المفقود بينها عن قدر من حريتها في التصرف للهيئات المشتركة. وتكلف الدول الأعضاء هيئات الاتحاد بالعمل على تحقيق الأهداف المشتركة للكونفدرالية، والمثبتة في نصوص المعاهدة المنشئة للاتحاد. وتتمثل هذه الأهداف في الآتي:

١- المحافظة على استقلال الدول الأعضاء.

٢- منع الحروب بينها.

٣- الدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية .

ولا يشتمل الاتحاد الكونفدرالي على وجود حكومة عليا يكون لها السيادة على جميع الدول الأعضاء ومواطنيها، بل يقتصر عمل الهيئات المشتركة على السياسة العامة للدول الأعضاء في حدود المسائل التي لا تدخل في صلب اختصاصاتها. ويقوم الاتحاد الكونفدرالي على أساس الإجماع في اتخاذ القرارات. ولكن يمكن أن يصدر بعض القرارات

---

١- د. علي الشرقاوي و د. محمد سعيد سلطان. المرجع السابق، ص ٢٣٩-٢٤١.

بالأغلبية، ويتم إيصال قرارات الاتحاد بالدول الأعضاء لتقوم الأخيرة بتنفيذها بوساطة سلطاتها الوطنية، حيث أن الهيئات المشتركة للاتحاد الكونفدرالى لا تملك أجهزة خاصة بها تناط بها مسئولية تنفيذ سياسة الاتحاد.

ولقد أسس القانون الدولى بعض القواعد والناتج التى تتبعها الدول المشتركة فى الاتحاد الكونفدرالى وهى:

١- تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بشخصيتها الدولية وحققها فى مباشرة اختصاصاتها فى العلاقات الخارجية. فلها حق إرسال الهيئات الدبلوماسية واستقبالها، والانضمام للمنظمات الدولية، غير أنها تتقيد فى سياستها الخارجية بالخطوط العامة للسياسة التى يرسمها الاتحاد.

٢- تملك دول الاتحاد الكونفدرالى الحق فى اللجوء إلى الحرب، مع احترام قواعد القانون الدولى فى هذا الميدان. كما أن الحرب تقوم بين دول الاتحاد إن اندلعت تعد حرباً دولية وليست أهلية.

### **الدولة والمجتمع :**

وهناك علماء عديدون يخلطون بين الدولة والمجتمع، فقد كتب بيرك يقول: أن المجتمع هو فى حقيقة نوع من التعاقد، فالإنسان بطبيعته حيوان اجتماعى، وتعتمد شخصية الإنسان على شبكة من الجماعات والمنظمات التى ينتمى إليها، والمجتمع هو مركب للعلاقات الاجتماعية التى تكونت من خلال هذه الجماعات والروابط والمضى الذى يحكم هذه العلاقات هو ما يعرف باسم الوعى المتبادل.

وهكذا فإن المجتمع يضم العديد من النظم الاجتماعية من بينها الدولة. التى تمثل تنظيمًا عقلياً أو رشيداً يحقق أهدافاً محددة بالذات شأنه فى ذلك شأن المنظمات الأخرى التى تنتشر فى المجتمع بأسره وتمارس بعض

الوظائف. أما الاختلافات بين الدولة والمجتمع فتتمثل فى أن كلا منهما يختلفان من حيث الوظيفة. فوظيفة الدولة هى تدعيم وتنشيط الاطار القانونى، والهدف الرئيسى لذلك هو المحافظة على القانون والنظام.

أما المجتمع فيمارس وظائف أخرى عديدة حتى يتمكن من إشباع المتطلبات العديدة للحياة الاجتماعية.

أما باركر Barker، فقد لاحظ أنه من الناحية البنائية هناك فارق بين الدولة والمجتمع: فأعضاء أمة معينة ينتمون إلى تنظيم واحد هو الدولة يتم بأنه تنظيم قانونى يخضع للأهداف وقواعد قانونية مقررّة، على حين أن هؤلاء الأعضاء ينتمون إلى تنظيمات متعددة تشبع حاجاتهم الاجتماعية، ولا تخضع لنفس هذه القواعد الملزمة.

وللتفرقة بين الأمة والدولة، يرى بعض الدارسين بأن الأمة هى جماعة من الناس، تربط بينهم روابط واحدة، الجنس واللغة، والدين، وتجمعهم مشاعر واحدة، وتطورت عبر الزمان، بينما الدولة لا تعدو أن تكون أكثر من وحدة سياسية قومية. ويعنى هذا أن الأمة أكثر تعقيداً وتركيباً من الدولة. فهى لا تفهم فى ضوء الروابط المعرفية والسلالية لكنها كيان واحد اجتماعى وأخلاقى تكون عن طريق وحدة الأصل، والبيئة، والتاريخ والقيم المشتركة.

وفى ضوء ذلك ينبغي عدم الخلط بين المصطلحين، الدولة والأمة، فالأمة ليس لها تنظيم قانونى، أما الدولة فهى أعلى المجتمعات السياسية وأكثرها كمالاً وتعقيداً<sup>(١)</sup>.





## الفصل الرابع الحكومة

الحكومة فيما تذكر المعاجم هي مجموع الأفراد الذين يناط بهم سلطة اتخاذ القرار في مجتمع سياسى منظم<sup>(١)</sup>، وبمعنى آخر فهي الهيئة الحاكمة، أو مجموع السلطات العامة في الدولة. فهي هيئة تتوسط الرعايا والسلطان فتتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن الإرادة العامة. وهي هيئة لاسلطان لها أذ أن السلطان الوحيد للشعب. فقد عرفها روسو بأنها: هي هيئة متوسطة، تعتبر أداة اتصال بين المحكومين وأصحاب السيادة، وهي ترتبط بوجود القانون، وتحقيق الحرية<sup>(٢)</sup>.

أما بنفام فيعرف الحكومة بأنها تشير إلى أولئك الذين يقومون بالحكم، أو بالتحديد المنفذين.

وتعنى الحكومة كذلك النشاط المتعلق بالحكم، أو عملية الحكم - أى ممارسة الضبط على الآخرين. وهي تعنى كذلك الأداة التى تتحقق لديها هذا النشاط .

والحكومة (مجلس الوزراء) هي - وطبقا لما جاء فى الدساتير - الهيئة للتنفيذية والإدارية العليا للدولة. وبالتالي فهي تتولى السلطة التنفيذية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، وتشترك معه فى تقرير السياسة العامة للدولة، وفى الإشراف على تنفيذها. وهي تقوم بتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال

---

١- انظر د. المدنى على الصديق. نقد الفكر السياسى من خلال النظرية العالمية الثالثة.

الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة. وهى تصدر القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات وتنفيذها. وهى تعد مشروعات القوانين والقرارات ومشروع الموازنة العامة للدولة، ومشروع الخطة العامة، وتعقد القروض، وتمنحها وفقاً للدستور، وتلاحظ تنفيذ القوانين، وتحافظ على أمن الدولة. وتحمى حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ويستخدم مصطلح الحكومة للإشارة إلى نظام معين للحكم، وذلك كأن نقول: الحكومة البرلمانية أو الحكومة الجمهورية، أو الملكية أو العريضة. وتمثل الحكومة هيئة تضم بعض المواطنين. أما الدولة فيقوم كيانها على كافة المواطنين أعضاء المجتمع. وعلى ذلك فالحكومة هى الجهاز الذى تستخدمه الدولة لتحقيق أغراضها. ولهذا تفوض لها الدولة بعض السلطات. وتتعاقب الحكومات فى وجودها أو بقائها فى الحكم، لكن الدولة تظل محافظة على كيانها.

وعلى ذلك فالحكومة بالمعنى السياسى هى ممارسة السلطة فى جماعة سياسية معينة - فهى نظام الحكم فى الدولة - أى كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة من ناحية وشكل الحكم من ناحية أخرى.

كذلك فالحكومة مجموع الهيئات الحاكمة، أو المسيرة للدولة - أى السلطات العامة فى الدولة. وهى بذلك تشمل السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

وبالمعنى الضيق فهى تقتصر على السلطة التنفيذية وحدها - أى السلطة التى تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة. وهذا هو المعنى الشائع، لأن السلطة التنفيذية هى التى تتصل بالجمهور. وتجسد أمام الأفراد السلطة السياسية فى الدولة.

ويستخدم مفهوم الحكومة للدلالة على هيئة الوزارة خاصة فى البلدان التى تأخذ بالنظام البرلماني، وينظر إليها آخرون باعتبارها أعلى المؤسسات السياسية للدولة، والتي من خلالها تتحرك إرادة الجماعة إلى قواعد شرعية ملزمة لمصدرها والمخاطبين بها على السواء.

### تصنيف الحكومات :

هناك تصنيف شائع يرجع تاريخه إلى الإمبراطورية الفارسية (إيران حالياً). فقد رأى المفكرون السياسيون عند محاولتهم وضع دستور لبلادهم - أن أفضل ثلاث أشكال الحكومات هي:

١- الحكومة الملكية (الموناركية).

٢- الحكومة الشعبية (الديمقراطية).

٣- حكومة الصفوة (الأوليغاركية).

وأكد المفكرون فى فارس أن أفضل أنواع الحكومات هو الحكومة الملكية<sup>(١)</sup>.

وفى القرن الخامس قبل الميلاد ذكر المؤرخ اليوناني هيرودوت (٤٨٠ - ٤٢٥ ق.م) وقسم الحكومات إلى حكومة ملكية وأرستقراطية وديموقراطية. وصنف افلاطون (٤٢٧ - ٣٤٧ ق.م) للحكومات إلى ثلاث أشكال لأفضل أنواع الحكومات، وأوضح طريقة انحلال كل واحدة إلى نقيضها السئ، فالحكومة الملكية تتحل إلى الحكومة المستبدية، وحكومة الصفوة أو الارستقراطية تتحل إلى الأوليغاركية، والحكومة الديمقراطية تتحل إلى الرعاعية، وتوصل أفلاطون إلى أن أفضل أشكال الحكومات

---

١- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. علم الاجتماع السياسي. ص ١٨٣.

السابقة، هي الحكومة الملكية. أما الحكومة الصفوية أو المستبدة فتعتبر أسوأ أنواع للحكومات.

وميز ارسطو Aristotle (٣٨٤ - ٣٢٢ ق. م) بين ثلاثة أشكال فى كل منها حاكم أو فئة حاكمة تصلح لصالح المجموع، وهى الملكية، والأرستقراطية والحكم الدستورى. وثلاثة أخرى يقوم فيها الحكم على أساس المصلحة الشخصية، وهى حكومة الطغيان، والأوليغاركية والديموقراطية.

ومن حيث صاحب السلطة، فتقسم الحكومات إلى أشكال مختلفة. فيقوم بعضها على أساس الحكم الفردى، وبعضها الآخر يجعل السلطة فى يد فئة محددة من الأفراد بينما تقوم غالبية الدول الحديثة على أساس اعتبار الشعب هو صاحب السلطة، ومصدر الرئاسة، وهو ما يعرف بالحكم الديموقراطى .

وأفضل أنواع الحكومات هى الحكومة الديمقراطية التى لا تمارس الطغيان، غير أن أى حكومة لديها استعداد للفساد، وتغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة. وعلى الشعب ألا يقف موقفا سلبيا، وإنما عليه أن يسهر على صيانة القوانين. والحكومة تكونت وفق قانون صدر عن الإرادة العامة، وليس بمقتضى العقد، وأعضاؤها موظفون يعملون فى خدمة الشعب، ويستطيع الشعب تغييرها، سواء بتغيير أعضائها - أى تغيير شكلها فى أى وقت يراه مناسباً.

وقد تصور سان سيمون (١٧٦٠ - ١٨١٥م) أن الحكومة فى ظل النظام الصناعى هى إدارة للأشياء، وليس إدارة للرجال.

ومن حيث مصدر السيادة تنقسم للحكومات إلى حكومة لوتوقراطية، وحكومة أغلبية وحكومة ديموقراطية نوجز هنا لمحة عن كل من هذه الحكومات :

## ١- الحكومة الاوتوقراطية ( الفردية )

قد يكون صاحب السلطة فى الدولة فردا مطلقا، قد يكون ملكا، أو دكتاتورا، بحسب ما إذا كان الحكم وراثيا أو غير وراثي. وتتمثل الحكومة الأوتوقراطية فى:

### ٢- الملكية المطلقة .

وهذا النظام الملكى المطلق هو أقدم النظم ظهوراً. وكانت انجلترا من أسبق الدول فى التخلص من نظام الملكية المطلقة بالقضاء على حكم آل استيوارت فى ثورة سنة ١٦٨٨ ، بإقامة حكم أسرة اورانج الذى قيد بمقتضى وثيقة الحقوق Bill of Rights فى فبراير سنة ١٦٨٩ .

ويتميز نظام الملكية المطلقة بأن فردا واحدا يركز السلطة فى يديه وحده لا يشاركه فيها أحد، ويتولاها بالوراثة، كما يدعى أنه يستمد السلطة من الله. وعلى ذلك فالسلطة فى نظم الملكية المطلقة - لاتستند إلى سبب، وإنما تصدر من الله. ومن ثم فهى سلطة مطلقة - فالملوك ليسوا مسؤولين أمام أحد من البشر، وليس على أفراد الشعب إلا الخضوع لتلك السلطة ذات المصدر الإلهى ، إلا كانوا خارجين عن الدين.

هذا وقد تنقلب الملكية المطلقة إلى حكومة دستورية ومقيدة، إذا ما شارك الشعب الملك فى السلطة، وأصبح الشعب صاحب السيادة الأصل - لا الملك، ولم يعد الملك يدعى أنه يستمد سلطته من الله.

### ٣- الحكم الدكتاتورى

ويقوم الحكم الدكتاتورى على أساس لفرد شخص بالسلطة، ولكنه لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يكتسبه عنوة واقتداراً بفضل كفايته ومجهوده، أو ما يتمتع به من قوة النفوذ أو بأس الأتصار ويختلف نظام الحكم الدكتاتورى

عن النظام الملكى من حيث السلطة. فبينما يقوم الحكم الملكى المطلق على أساس الهى، فيكون مصدر السلطة فى الدكتاتورى شخصى، فالدكتاتور يستمد السلطة من شخصه وقوته.

وغالب ما تظهر الدكتاتوريات الحديثة بمظهر شعبى، فتلجأ إلى الشعب تستغنيه فى بعض المناسبات، لتكسب تأييده وتؤكد ولاءه لها، أو تستعين بهيئات نيابية ينتخبها الشعب لتعاونها فى ممارسة السلطة.

**٤- حكومة الأقلية :**

ويقصد بها حكومة القلة، حيث تكون السلطة فى يد عدد محدود من الأفراد، فلا يتفرد بها شخص واحد. وقد تكون الأقلية الحاكمة من الأغنياء، أو العسكريين، أو أقلية دينية، أو أقلية عنصرية، وتسمى حكومة الأقلية حكومة أوليغاركية إذا كانت السلطة محصورة فى يد الأغنياء، بينما تطلق كلمة الأرستقراطية على الحكومة التى تجعل السلطة فى يد طبقة من المتميزين من حيث الأصل، أو العلم، أو المركز الاجتماعى، أو الثروة.

**٥- الحكومة الديمقراطية :**

وفىها يكون الشعب صاحب السلطة، ومصدر السيادة، ويتخذ النظام الديمقراطى إحدى الصورتين: صورة الملكية الدستورية، حيث يكون الرئيس الأعلى ملكا بالوراثة. وصورة الجمهورية التى يكون على رأس الدولة رئيس منتخب لفترة معينة .

**١- الملكية الدستورية :-**

وفىها يكون رئيس الدولة ملكا يتولى الحكم عن طريق الوراثة. ولكن الملكية الدستورية تختلف عن الملكية المطلقة فى أنه بينما تكون السلطة للملك وحده فى الثانية، نجد الشعب هو صاحب السلطة فى نظام الملكية الدستورية، وتكون له السيادة وحده.

ونظام الملكية الدستورية تختلف عن الملكية المطلقة، ففي ظل النظام الأول - الدستورى - يبقى الشعب صاحب السيادة الأصل يباشرها عن طريق البرلمان.

#### ب- الحكم الجمهورى

وفيه يكون الرئيس شخصا منتخبا، لا شخصا يستمد سلطته عن طريق الوراثة. ويميز الحكم الجمهورى بانتخاب رئيس الدولة لمدة محدودة، وذلك على عكس النظام الملكى الذى يستمد فيه الملك مركزه عن طريق الوراثة. وعليه فإن الحكومة التى يكون اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب - لا بالوراثة - تكون حكومة جمهورية.

ويتم اختيار رئيس الجمهورية بطرق متعددة تختلف باختلاف الدساتير، فبعضها يجعل انتخابه بواسطة الشعب، وبعضها الآخر ينص فيها الدستور على انتخابه عن طريق البرلمان. وتقف بعض الدساتير موقفا وسطا، فتجعل اختيار رئيس الجمهورية لهيئة مركبة يشترك فيها البرلمان، ومندوبون هذا الشعب، أو أشخاص آخرين بحكم مراكزهم.

ويعيب انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب أنها قد تؤدي إلى استئثار الرئيس بالسلطة والاعتداء على اختصاصات البرلمان، معتمدا على ما يتمتع به من تأييد شعبى ومستند على أنه مختار من قبل الشعب، وذلك بخلاف أعضاء البرلمان الذين لا يمثل كل منهم الا دائرته الانتخابية - أى جزء صغير من الشعب.

أما طريق انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، فإنه يؤدي إلى أن يكون هو خاضعا للبرلمان. وآلة فى يد حزب الأغلبية، وبالتالي يفقده الجلالة والاحترام الواجبين لرئيس الدولة الأعلى، كما يضعف السلطة التنفيذية فى مواجهة السلطة التشريعية.

ولذلك تجيء الطريقة الثالثة وهى وقوف الدساتير موقفا وسطا والتي تجعل اختيار الرئيس لهيئة مركبة، أذ أنها توفق بين الاعتبارات المختلفة، فتتلاقى أسباب استبدال الرؤساء وطفغيانهم، وتحول دون ضعفهم أمام البرلمانات.

ونقوم الديمقراطية على أساس عدة مبادئ هى:

- ١- مبدأ المساواة .
- ٢- قاعدة حكم الأغلبية .
- ٣- مبدأ الفصل بين السلطات .

وتواجه الديمقراطية لزامات متعددة هى :

- ١- لزمة التطلعات .
- ٢- لزمة السلطة .
- ٣- لزمة الشرعية .

ويقسم البعض المجتمع السياسى المعاصر إلى نموذجين أساسيين، هما:

- أ- النموذج الحزبى التعددى .
- ب- النموذج الحزبى الأحادى .

### **التفرقة بين الدولة والحكومة :**

وفيما يتعلق بالتفرقة بين الدولة والحكومة، تناول لاسكى وكول Cole هذين المصطلحين كما لو كانا مترادفين. فذهب لاسكى إلى أن الدولة، للأغراض الإدارية العملية هى الحكومة، ولاحظ كول أن الدولة لاتزيد عن كونها الجهاز السياسى الحكومى فى المجتمع. إلا أن الحكومة تمثل هيئة تضم بعض المواطنين. أما الدولة فيقوم كيائها على كافة المواطنين أعضاء المجتمع، فكان الحكومة هى الجهاز الذى تستخدمه الدولة لتحقيق أغراضها.



ولهذا تقوض لها الدولة بعض السلطات والحكومات تتعاقب فى وجودها أو بقائها فى الحكم، لكن الدولة تظل محافظة على كيانها.

وعلى هذا فإن الحكومة هى وكيل الدولة، إذ أنها تقوم بتنفيذ أغراض الدولة، وهى ليست فى حد ذاتها السلطة الإلزامية العليا، ولكنها تعد ببساطة الجهة الإدارية التى تقوم بتنفيذ أهداف الدولة. ويقال عنها أنها ليست صاحبة السيادة. وعلى ذلك فإن الحكومة إذا تجاوزت حدود السلطة الممنوحة لها، فإنها تخضع للمساءلة. هذا وقد نصت دساتير الدولة والقوانين ومبدأ الفصل بين السلطات وغيرها من الضوابط التى تمنع سوء استخدام الحكومة للسلطة التى تمنحها لها الدولة. وذلك لأن الأشخاص ليسوا معصومين من الخطأ. فقد يعتمد البعض منهم على سلطتهم فى تحقيق أغراضهم الخاصة.

والواقع فإن الفارق بين الدولة والحكومة له مغزاه من الناحية النظرية، وليس من الناحية العملية، إذ أن كل عمل تقوم به الدولة هو فى الحقيقة عمل حكومى. وتكمن إرادة الدولة فى قوانينها، ولكن الحكومة هى الإدارة البيروقراطية التى تقوم بالتنفيذ<sup>(١)</sup>.



## الفصل الخامس

### مفهوم البيروقراطية

نحاول في هذا الفصل استعراض وتحليل مستفيض لمفهوم البيروقراطية، فالبيروقراطية بالمعنى الشائع هي الرغبة الشديدة في الالتجاء إلى الطرق الرسمية والالتزام بهذه التعليمات والبطء في اتخاذ القرارات. ولعل قائمة السلبات البيروقراطية والتي يمكن أن يضاف إليها الإهدار في استخدام الموارد والتهرب من المسؤولية، وضعف الوازع المهني، وانخفاض الكفاءة، والمركزية، وانتشار ظاهرة اللجان، وسوء قنوات الاتصال، وعدم وجود خطوط واضحة للسلطة والمسؤولية، وعدم وجود تحديد دقيق لمهام كل وظيفة. والازدواجية والتكرار في أداء المهام، وانعدام التنسيق بين الأجهزة أو حتى داخل الجهاز الواحد<sup>(١)</sup>.

وقام علماء الاجتماع بصياغة مفاهيم تتناسب طبيعة الجماعة الثانوية، منها مفهوم التنظيم Organization والكلمة ألمانية الأصل، ولكنها انتقلت إلى اللغة الإنجليزية بفضل الاتصال الفكري الأوربي.

وتشتق كلمة البيروقراطية Bureaucracy أصلاً من كلمتين الأولى: Bureau، وتعني المكتب. والثانية Cracy، وهي مشتقة من الأصل الإغريقي، Cratis، بمعنى To be strong - أي القوة أو الحكم وعلى ذلك فالكلمة بمعناها العام، تعني حكم وسلطة وقوة المكتب عن طريق الموظفين. فهي نظام توزيع السلطات، والمسؤوليات، وتنظيم العمل المكتبي لمواجهة التنظيمات السياسية أو الاقتصادية أو الدينية والذي يأخذ شكلاً هرمياً

---

1- See Harold loski. Encyclopedia of Social Scieninces. Bareaucracy  
voll II.

للتدرج الوظيفي، إذ هي تتطوى على تسلسل للجهات المعنية بإصدار القرارات وتنفيذها. وتعتمد على العلاقات غير الشخصية، والعقلانية والتنظيم، وتستند إلى ظاهرة التخصص وتقسيم العمل، بما يمكن من تحقيق الكفاءة الانتاجية<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فهي نموذج معين للتنظيم الرسمي يخضع فيه الأفراد للقواعد والقوانين المكتوبة. وهي نظام توزيع للمسئوليات وتوزيع السلطات، وتنظيم العمل المكتبي لمواجهة التنظيمات السياسية، أو الاقتصادية أو الدينية، والذي يأخذ شكلاً هرمياً أو هيراركيًا Hierarchy. فهي إذن سلسلة مترابطة من واجبات ومسئوليات، حيث تتطلب آلية العمل الصناعي ضرورة تناسق أوجه النشاط المتخصصة، ويتطلب التناسق نسقاً من النظام والترتيب في مراحل التنفيذ.

وتعتمد البيروقراطية على مبادئ منها: التحديد الدقيق للاختصاصات، وتقسيم العمل، وتسلسل السلطات، كما تعتمد على العلاقات غير الشخصية، والعقلانية، والتنظيم. وتتطوى على تسلسل للجهات المعنية بإصدار القرارات وتنفيذها، وذلك من أجل تحسين فعالية المنظمة وزيادة قدرتها على أداء الأعمال.

وفي ضوء ذلك فالمصطلح يشير في الأصل إلى نظم العمل في التنظيمات الكبيرة الحجم، والتي تتصف بالتطبيق الواسع لمبادئ التخصص، وتدرج الوظائف والمستويات، وتعقد الإجراءات والقواعد وهذا النموذج من التنظيم الرسمي أصبح ضرورياً في ظل النمو والتعدد الهائل للتنظيمات في المجتمعات الحديثة. هذا وقد تطور مفهوم وشكل البيروقراطية بتطور المجتمعات وازدياد النشاطات وحاجات الأفراد .

---

١- انظر - د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. المشكلات الاجتماعية. ص ٢٣٥ .

إلا أن المعنى الشائع لمصطلح البيروقراطية فى حياتنا اليومية، قد أسئ استعماله، إذ يشير إلى التعبير عن العلل والأمراض التى يتصف بها الجهاز الإدارى والمكتبى الذى يمارس فى الإدارات المختلفة تجاه قضية ما، وأخصها التعقيد وانخفاض الكفاءة، وهرم الكفاءة والبطء، والمبالغة فى تقديم الأوراق والبيانات والنماذج الطويلة المطلوب تقديمها، والنزعة فى السيطرة والتزام بحرفية القوانين، وعدم المرونة والتعطيل والتسويق فى إنجاز الأعمال عند الموظفين. وترجع هذه السلبيات إلى الأفراد الذين ينفذون النظام<sup>(١)</sup>.

ويشير المصطلح كذلك إلى الأجهزة الحكومية التى تقوم بتنفيذ مهام ووظائف الدولة فى إطار السياسة العامة التى تحددها الأجهزة السياسية.

وفى القرن الثامن عشر اكتسب مفهوم مصطلح البيروقراطية معانى متعددة ، فمنذ عام ١٧٦٤ وصف الفيلسوف الفرنسى البارون دى جريم Baronde Crimme النظم المتبع فى الحكومة الفرنسية. وحلل دى جرنای M. De Gernay العلاقة بين المصالح العامة وبين ظهور التنظيم البيروقراطى للإدارة فى الحكومة.

ومنذ عام ١٧٩٨ عرف قاموس الأكاديمية الفرنسية بأنها القوة والنفوذ اللذين يمارسهما رؤساء الحكومات، وموظفو الهيئات الحكومية.

وعرف القاموس الألمانى البيروقراطية عام ١٨١٣ بأنها السلطة والقوة التى تمنح للأقسام الحكومية وفروعها، وتمارسها على المواطنين.

وعرض معجم وبستر عدة تعريفات لكلمة بيروقراطية، وهى:

---

١- انظر . د. عبد الكريم درويش. البيروقراطية الاشتراكية. ص ١٨.

- ١- الإدارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات التي يشغلها مجموعة من الموظفين بحكم روتين غير مرن.
- ٢- مجموعة من الموظفين الرسميين. فقد عرف هيرمان فينر Herman Finer أستاذ العلوم السياسية الأنجلو أمريكي - عرف البيروقراطية أنها حذومة الموظفين وعرفها لاسويل وكابلان في كتابهما. الفرد والمجتمع ١٩٥٠م بأنها نظام الحكم الذي يشكل فيه الموظفون صفوة من صفوات المجتمع<sup>(١)</sup>.
- ٣- الإجراءات الحكومية الرسمية أو الروتين غير المرن.
- ٤- تركيز السلطة في المكاتب الإدارية<sup>(٢)</sup>.

وفى القرن التاسع عشر ظهرت استخدامات مختلفة للمصطلح نذكر منها تعريف جورج ويلهيم فردريك هيجل (١٧٨٥ - ١٨٣١)، والذي اعتبر البيروقراطية قطرة بين كل من الدول والمجتمع المدني The civil society فالدولة تكون ممثلة للمصالح العامة والخاصة. وجاء جون ستيوارت ميل Mill ووجد نفسه مدفوعا لمعالجة ظاهرة البيروقراطية. ففي مؤلفه "مبادئ الاقتصاد السياسي" (١٨٤٨) عارض تركيز وتكليس الخبرات والمهارات، وصيغها بطابع بيروقراطي، واعتبر البيروقراطية أحد أسباب شلل الحياة السياسية. وفي مؤلف آخر طور وجهة نظره، فميز بين أسلوبين من الحكم: الأول نيابي والثاني بيروقراطي، واتخذ الأخير شكلا ملكيا أو أرسقراطياً. وفسر ذلك أن الأعمال الحكومية قد أصبحت من اختصاص محترفين. وهذا هو جوهر البيروقراطية، ذلك أن النظام البيروقراطي يعمل على تجميع

---

١- انظر د. السيد حنفي عوض. علم الاجتماع السياسي. ص ١٣٥ - ١٣٦.

٢- انظر د. ليلى نكلا. البيروقراطية بين مظاهر الحضارات البيروقراطية والتنظيم.

مجلة عالم الفكر، العدد الثالث، ص ١٣٦.

وانظر د. على ليلة و د. عبد الوهاب جودة. البيروقراطية والتنظيم. ص ٢٢.

الخبرات، وتنمية المعرفة العلمية، وصقل مهارات الأشخاص، لكنه يتعرض للضعف بسبب الروتين وقتل روح المبادرة<sup>(١)</sup>.

وفحص لوبلاى فى فرنسا المصطلح عام ١٨٦٤، وأشار بأهمية المعالجات الأدبية. وتشترك هذه المعالجات فى إدراك مفهوم البيروقراطية من منظور خاص. فهى لم تقتصر استخدام المصطلح على الإشارة إلى شكل معين من أشكال التنظيم الحكومى، ولكنها ربطت هذا الشكل للحكومة بظهور عنصر جديد فى نسق التدرج الاجتماعى.

والواقع أن التاريخ للكتابات العلمية حول البيروقراطية يبدأ منذ ظهور أعمال موسكا وميشلز وفيرر وينتهى موسكا إلى أفكار القرن التاسع عشر، وظهور مبادئ علم السياسة.

وفى كتابه الطبقة الحاكمة (١٨٩٥) استخدم موسكا مصطلح البيروقراطية ليشير إلى نمط معين من السلطة الحاكمة للدولة، وميز بين الحكم والمحكومين، وقسم الفئات الحاكمة إلى الإقطاعى والبيروقراطى. وفى الدول الإقطاعية تكون الطبقة الحاكمة بسيطة البناء، ويمارس أعضاؤها السلطة بصفة شخصية مباشرة، فى المجالات الاقتصادية والقضائية والعسكرية .

أما فى الجماعة البيروقراطية، فإن الجماعة أو الطبقة الحاكمة تمارس الحكم من خلال وظائف تنتظم فى منظمات وتتفصل هذه الوظائف عن أشخاص من يشغلونها إلى حد كبير ومتخصص وتتكون منها مجموعات أو أقسام. ومن بين هذه الأقسام هناك جماعة تمنح الدولة البيروقراطية اسمها، وهى فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثروة القومية،

---

1- J. S. Mill, Conderations on Representative Government Parker, London, 1962 .

ويُتحكمون في استغلالها بواسطة البيروقراطية. وخلص موسكا إلى نتيجة مؤداها أن الطبقة الحاكمة في الدولة الحديثة هي البيروقراطية دون شك.

والجزء الأكبر من هذه الوظائف الذي يمنح الدولة البيروقراطية صفته هذه يقوم به موظفون عموميون مأجورين يمارسون نفوذهم وسيطرتهم على الثروة العامة التي يسيطر عليها الدولة. واهتم موسكا بعنصرين أساسيين هما: فكرة الأقلية الحاكمة، ثم الإداريين الذين يتولون ممارسة القوة. واعتبر أن التخصص - أي تقسيم العمل وتركيز السلطة في يد القيادات العليا، هما من جنسيتان رئيسيتان من خصائص الدولة البيروقراطية.

ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية فهي ليست إلا نظاماً معقداً يضم عدداً من الموظفين العموميين.

واتفق روبرت ميشلز (١٨٧٦ - ١٩٣٦) في مؤلفه الأحزاب السياسية (١٩١١) واتفق مع موسكا في أن البيروقراطية ضرورة ملحة في الدولة الحديثة: لكننا يجب أن نقصر دراستنا على الدولة التي اعتبرها موسكا شيئاً قائماً بذاته، وذلك حتى نتمكن من اكتشاف أسباب ازدهار البيروقراطية. واعتمد ميشلز في ذلك على معلومات تاريخية مقارنة من الأحزاب السياسية. واكتشف مدى حاجة هذه الأحزاب إلى موظفين إداريين يمارسون السيطرة والنفوذ ويقومون بالأعمال والمهام المختلفة، ثم لا يلبث هؤلاء الموظفين أن يتحولوا إلى متخصصين في مختلف قطاعات التنظيم.

أما القادة فهم يحتاجون إلى مهارات وتدريب لكي يستطيعوا إدارة هذا التسلسل الرئاسي ومن ثم يصبحون قادة متخصصين ويكونون ما يعرف بالأوليغاركية، أي حكم الأقلية حيث تتولى فئة معينة وهي تملك مقاليد السلطة والحكم، ولكنهم ينفصلون عن عضوية التنظيم العامة، نتيجة الخلفية



الثقافية والاجتماعية الخاصة بهم، لكن ميشلز حاول بعد ذلك أن يفسر البيروقراطية تفسيراً حتمياً، على اعتبار أن كل من ينضم إلى التنظيم يرى بالضرورة الأوليغاركية (حكم الأقلية)، وهذا يعنى بالضرورة تأكيد على القانون الجديد للأوليغاركية<sup>(١)</sup>.

وتشير البيروقراطية - عند ماكس فيبر (١٨٦٤ - ١٩٢٠) إلى النموذج المثالى، والتنظيم الشعبى الذى يلائم تحقيق الاستقرار والكفاءة الإدارية. وفى كتابه الاقتصاد والمجتمع أشار إلى مفهوم التنظيم باعتباره يعبر عن انتظام العلاقات الاجتماعية، ووجود عائد يسانده هيئة إدارية لتحقيق أهداف التنظيم، ذلك أن السلوك الإنسانى، موجه نحو مجموعة من القواعد. وبدون هذه القواعد لا نستطيع أن نحدد ما يدخل ضمن مقولة السلوك التنظيمى.

ويمثل هذا النموذج المثالى فى وجود درجة عالية من التخصص يعتمد على الخبرة والكفاءة، وبناء تسلسل من السلطة تتحدد فيه الاختصاصات والمسئوليات. ويشتمل التنظيم البيروقراطى كذلك على نسق غير شخصى للعلاقات بين الأعضاء والفصل بين الملكيات الخاصة وملكيات التنظيم، ونظام الضبط المركز على قواعد رشيدة تعمل على ربط مكونات البناء من أجل انجاز الأهداف.

وأطلق فيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح النظام الإدارى. أما الهيئة الإدارية فهى تخضع لهذه القواعد. وتراقب هذه الهيئة الإدارية خضوع بقية الأعضاء لها. وأهم مظهر للنظام الإدارى هو تحديد صاحب الحق فى إعطاء الأوامر - أى أن السلطات - السلطة والإدارة مرتبطان ببعضهما بالضرورة.

---

١- د. محمد على. د. على عبد المعطى محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق. ص ٣٧٥.

لهذا رأى فيبر أن البيروقراطية هي عمليات مستمدة من اعداد الوظائف الرسمية طبقا لقواعد ومعايير عقلية<sup>(١)</sup>. ويشير مصطلح البيروقراطية - عند فيبر إلى الجهاز الإدارى القائم فى التنظيمات الحديثة، وعلى الأخص الحكومية منها. وأهم ما يميز فيبر فى هذه التنظيمات، وجود قواعد محددة موضوعية، تحدد بطريقة رشيدة التسلسل الرئاسى لهذا للجهاز، بالإضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات<sup>(٢)</sup>.

ولقد أكسب ماكس فيبر هذا المصطلح فى كتابه الأحزاب السياسية (١٩١١) معانى ايجابية، حتى أصبح يعنى السلطة التى يمارسها الموظفون. وهو ما أطلق عليه الليبروقراطية فى السلطة، أو السلطة البيروقراطية.

ولوضح فيبر معنى البيروقراطية وعلاقتها بالبناء التنظيمى. وفى رأيه أن البيروقراطية عملية مستمدة من أداء الوظائف الرسمية طبقا لقواعد ومعايير عقلية<sup>(٣)</sup>. واعتبرها أفضل نظام تحت حكم القانون، والتى تعمل على حل المشكلات بصورة أفضل. وأشار إلى مفهوم التنظيم باعتباره نسقا مستمرا لنشاط معين من السلوك<sup>(٤)</sup>.

واستخدم فيبر مصطلح البيروقراطية كمرادف للتنظيم تارة، كما يستخدمها كجهاز إدارة تارة أخرى، واعتبرها سلطة عقلانية رشيدة.

ويرجع الاستخدامات المختلفة لمصطلح البيروقراطية عند فيبر - إلى تداخل تحليلاته من النموذج المثالى للبيروقراطية، وعن البيروقراطية كسلطة عقلانية سياسية.

---

1- N. Hoozelis, Organization and Bureaucracy, P. 39.

٢- د. السيد الحسينى. النظرية الاجتماعية - دراسة التنظيم. ص ٢٣.

3- Hoozelis, Organization Bureaucracy, p. 139. See N.

٤- د. محمد على محمد. علم اجتماع التنظيم - مدخل للتراث والمشاكل. ص ٨٥.

وقد وجهت إلى فيبر انتقادات عنيفة، لأنها أغفلت الإشارة إلى الجوانب غير الرسمية في البناءات التنظيمية، وأنها لا يمكن تطبيقها على التنظيمات الواقعية، طالما أنها بعيدة كل البعد على تقديم أفكارها من خلال البدايات الميدانية والواقعية - ولكن الحقيقة أنه توجد كتابات وتحليلات لفيبر مستمدة من دراساته ومسوحه الميدانية الواقعية يوضح فيها الجوانب غير الرسمية.

أما العنصر الثالث للبيروقراطية، فهي أنها نموذج للقواعد الرسمية، الذي قد يعوق الاتصالات الحرة<sup>(١)</sup>.

وعرف رمزي موير R. Muir البيروقراطية بأنها ممارسة السلطة عن طريق رجال الإدارة المحترفين. وفي ضوء هذا كله تعني البيروقراطية الحكومة التي يديرها الموظفون<sup>(٢)</sup>.

وتعتبر البيروقراطية في المفهوم الرابع عن عدم الكفاءة التنظيمية وقد وقع هذا التصور عن الظروف الواقعية للإدارة. فقد استخدم ديموك Dimock البيروقراطية كنسق يعارض الابتكار الإداري، وفسر نموها في ضوء عوامل متعددة، منها حجم التنظيم، وتزايد القواعد<sup>(٣)</sup>.

وكلمة بيروقراطية ثنائية المعنى، فالبعض يرى أن لها معنيين، الأول هو المعنى العلمي المحايد، ويشير إلى التنظيم القائم على أسس معينة لتحقيق أهداف بذاتها. بما يحويه من أشخاص وإمكانات مختلفة وطرق مرسومة لإعداد الأعمال.

---

1- Gerth (Tranis) weber, M, The three Types of Light mates Pulen in Etzini A, A socialigical Render on Complex Organisation, p 15.

٢- د. بطرس غالي. الاشتراكية والبيروقراطية. ص ١١٥.

٣- Robert Michels. Political parties, P. 407.

أما المعنى الثانى والأكثر شيوعا وشعبية، وينصرف إلى المعنى المستهجن للكلمة، ويقصد بها الجمود الإدارى والتعقيدات المكتبية والالتزام بالنصوص والإجراءات الرسمية والنزعة إلى السيطرة، وإساءة استعمال السلطة.

ويركز المفهوم الخامس للبيروقراطية على تناولها اعتبارا شيرا إلى حكم الموظفين. فالبيروقراطية هى مصطلح يستخدم لوصف النظام الحكومى الذى يشرف على إدارته عدد من الموظفين المدنيين. فقد عرفها هارولد لاسكى Harold Laski بأنها المصطلح الذى يطلق على النظام الحكومى الذى تكون فيه السيطرة كاملة بأيدي الموظفين لادى تهيبى لهم سلطاتهم تعريض حياة المواطنين العاديين للخطر.

وعرف ميلر وفروم البيروقراطية أنها، شكل نموذجى للتنظيمات كبيرة الحجم، إلا أنها لسوء الحظ قد أسئ استعمالها من قبل رجال الأعمال وغيرهم، حين يشيرون الى عدم الكفاءة الحكومية.

وعرف بيتر بلاو Peter plau البيروقراطية بأنها التنظيم الذى يحقق أقصى حد من الكفاءة الإدارية<sup>(١)</sup>. ووجد بارسونز وسيمون أن البيروقراطية تشير إلى التنظيمات الكبرى، واقترح انزيونى استبدال البيروقراطية بمصطلح التنظيم.

وأشار الفن جولندر إلى مفهوم البيروقراطية القائمة على الخبرة والتى قال بها فيبر، فالخبراء يصنعون القواعد والتعليمات ويقبل أعضاء المنظمة سلطة هؤلاء الخبراء. ويترتب على ذلك أن الرؤساء والمرؤوسين يساندون القواعد والتعليمات لأنها تتفق مع قيمهم، ويمنحون المركز

الاجتماعى للذين يتواعمون معها. ومثال ذلك من الإدارة والعمال يضغطون لوضع برنامج يكفل لهم الأمن والسلامة داخل المجتمع.

وقد اعتبر المؤرخ البريطانى رمزى موير R. Muir أن البيروقراطية شكل من أشكال التنظيم. وقد ظهر مفهوم البيروقراطية فى مقال كتبه "هارولد لاسكى" فى دائرة معارف العلوم الاجتماعية. وعلى ذلك فالبيروقراطية هى مصطلح لوصف النظام الحكومى الذى يشرف على إدارته عدد من الموظفين الذين لديهم قدر من القوة تمكنهم من التحكم فى حريات الموظفين المدنيين.

فهى التنظيم المنطقى للأعمال فى هيكل ضخم يودى إلى تحقيق الكفاية فى ظل العمل الجماعى - وفى ظل البيروقراطية تتخضع علائق العاطفة والاتصال الشخصى، وتتحول إلى التركيز على المسائل المادية فى العمل، كما يوجد أقصى قدر من القواعد واللوائح، مع إهمال الأمور الشخصية.

وعرفت البيروقراطية كذلك بأنها ممارسة السلطة عن طريق رجال الإدارة المحترفين.

ويمكن أن نميز بين تصورات متعددة حول مفهوم البيروقراطية، فالبعض يرونه وحدة اجتماعية، تحقق أهدافا محددة. وآخرون يحدسون مجال بحثهم فى التنظيمات الكبرى، واعتبر دارسون من أمثال دى جورنى أن البيروقراطية هى الشكل الأساسى للحكومة، والذى ينبغى أن يقارن بالأشكال الأخرى، مثله للديمقراطية والأرستقراطية، ويمتد ذلك إلى التعارضات والتناقضات التى ينطوى عليها النظام الحكومى.

وظهرت أبحاث أخرى تحدد خصائص التنظيم. فقد أشار بريثوس إلى الحجم والتخصص والتسلسل الرئاسى ومراكز السلطة الأوليغاركية.

والتعزيز، والعقوبة والكفاءة وحدد بينيس Beninis قائمة أخرى تتضمن سلسلة الأوامر، والقواعد، وتقسيم العمل، والاختيار وفقاً لقدرات الفرد، والمعايير اللاشخصية.

واختصر هيدى Heady القائمة إلى ثلاث عناصر، هي: التسلسل الرئاسي، والنيابية، أو التخصص والاختصاص. وتصور أن البيروقراطية تمثل دافعا لإجراء بحوث إمبريقية تستهدف تحديد الخصائص. ومع ذلك فقد تصور البيروقراطية على أنها تنظيم تواجه بعض الصعوبات. ففي العسير وضع خط بفصل بين حدود التنظيم والمجتمع. ومن العسير أيضا الفصل بين التنظيم والإدارة. قد ركز علماء الإدارة في ألمانيا على النظم والترتيبات الإدارية التي ظهرت خلال القرن التاسع عشر، وأصبح من العسير أن نفصل بين التنظيم والإدارة.

ومن الواضح أن التسلسل الرئاسي والقواعد، وتقسيم العمل، والخط المهني، والاختصاص - أصبحت مقومات عامة للمجتمع الحديث ككل، وليست خصائص مقصورة على التنظيمات. وبذلك يمكن التحدث عن التنظيم بوصفه بيروقراطياً لأنهما - أي مصطلحي التنظيم والبيروقراطية جزء من البيروقراطيات الكبرى التي تمثل المجتمع الحديث ذاته.

وبالإضافة إلى ذلك هناك مفهومات متعددة لمصطلح البيروقراطية، ويتمثل المفهوم الأول في معالجة البيروقراطية كتتظيم عقلي، حيث كانت المشكلة الرئيسية فهم العلاقة بين تصور فيبر للعقلانية، والخصائص التي ضمنها نموذج المثالي للبيروقراطية. وقد ذهب الكثيرون إلى أنه لا توجد علاقة ضرورية بين بعض الخصائص وبين العقلانية.

ولقد ذهب بيتر بلاو إلى أن فيبر تصور البيروقراطية بوصفها جهازاً اجتماعياً يزيد من الكفاءة. كما أنها تشير في الوقت ذاته إلى مشكل محدود للتنظيم الاجتماعي له خصائص نوعية، وقد اعتقد بلاو أن العنصرين كلاهما لا يدخل ضمن تعريف البيروقراطية إذ أن العلاقة بين خصائص نظام اجتماعي بالذات، والنتائج المترتبة عليه، مسألة يحدها البحث الإمبريقي. وعلى وجه العموم فإن البيروقراطية، هي التنظيم الذي يحقق أقصى درجة من الكفاءة الإدارية. من هذا المنظور تشير إلى التنظيم الرشيد الذي يلاءم تحقيق الاستقرار والكفاءة الإدارية .

أما المفهوم الثاني للبيروقراطية فهو أن البيروقراطية تعبر عن عدم الكفاءة التنظيمية. وقد ساد هذا التصور خلال القرن التاسع عشر، نبع عن الظروف الواقعية للإدارة: فهي هو ديموك Dimock استخدم البيروقراطية كشئ يعارض الابتكار الإداري. وفسر "ديموك" نمو البيروقراطية في ضوء عدة عوامل، هي: حجم للتنظيم وزيادة القواعد.

واهتم ميرتون بالكشف عن العمليات غير الرسمية، وغير المتوقعة، داخل التنظيمات الرشيدة. وذهب ميشيل كروزييه إلى أن البيروقراطية هي تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة، ذلك أن القواعد التي تعتمد عليها البيروقراطية غالباً ما يستخدمها الأفراد لتحقيق أهدافهم الخاصة.

أما التصور الرابع للبيروقراطية، فقد اعتبر الديمقراطية، نوعاً من الإدارة العامة ويركز هذا المفهوم على الجماعات التي تؤدي وظائف البيروقراطية، أكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها.

ونظر المفهوم الخامس للبيروقراطية إلى أنها، إدارة الموظفين، ويمثل هذا المفهوم في دراسة رينهارد بنديكس. ففي كتابه "العمل والسلطة

فى الصناعة (١٩٥٦) فضل النظر إلى النمو الإدارى بوصفه تحولاً نحو البيروقراطية".

واعتبر المفهوم السادس للبيروقراطية أنها "تنظيم" اعتماداً على فكرة مؤداها أن الخصائص التى حدها فيبر يمكن أن تتحقق بدرجات متفاوتة فى أى نموذج للتنظيم.

هذا وقد تنوعت التصورات الخاصة بالتنظيم، فالبعض يرونه وحدة اجتماعية تحقق مجموعة من أهداف محددة. وحصر آخرون مجال بحثهم فى التنظيمات الكبرى. وحددت أبحاث أخرى خصائص التنظيم. فقد أشار بريثوس إلى الحجم والتخصص، والتسلسل الرئاسى، ومراكز السلطة الأوليغاركية، والتعزيز والعقوبة، والكفاءة. وحدد بينس Bennis قائمة أخرى تتضمن: سلسلة الأوامر والقواعد، وتقسيم العمل، والاختيار طبقاً لقدرات الفرد، والمعايير للاختصاصية.

أما المفهوم السابع للبيروقراطية فقد استخدمه برنهام فى مؤلفه: "الثورة الإدارية" (١٩٤١)، وفيه أكد أهمية جماعة الإداريين فى الاقتصاد، وذهب إلى أنه ليست هناك تفرقة بينهم وبين رجال السياسة. فالقول أن الطبقة الحاكمة تمثل رجال الإدارة، فإن هذا يعنى أنها دولة بيروقراطية. وأكد كارل منهايم أنه ليست هناك ضرورة لوجود ثنائية تقليدية تفصل بين الدولة والبيروقراطية، لو بين المجتمع وبين وجود عدد هائل من التنظيمات الكبرى<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فالبيروقراطية ليست للعمل، ولكنها تنظيم العمل، الذى يستطيع أن يساير ما قدمته للتكنولوجيا الحديثة من تقسيم للأعمال، وتدرج



المسلطة، وتوافر دور كبير من الموظفين يتم تعيينهم عن طريق اختبارات تكتيكية. ويقومون بأداء عملهم بمنأى عن التطور الشخصى، وبعيدا عن النزعات السياسية.

وقد ظهرت البيروقراطية وما ترتب عنها من مفاصد فى أغلب دول العالم المتقدم منها والمتأخر، ففي ألمانيا تزايدت معدلات الرشوة خلال العقد الخامس من القرن العشرين، مما دعى المشرع الألمانى إلى التشديد فى عقوبة هذا النوع من الجرائم الاقتصادية أو الفساد الاقتصادى بالمفهوم الجديد للرشوة، وشملت للرشوة أعضاء داخل المؤسسات العليا فى المجتمع، بالإضافة إلى تورط العديد من أفراد الجهاز الإدارى، أو البيروقراطى فى محاربة هذا السلوك الفاسد<sup>(١)</sup>.

ويرى بايلى أن الفساد فى المجتمع يتخلل البناء البيروقراطى ككل، وهو أكثر وضوحا على مستوى القاعدة بالمقارنة فى المستويات العليا<sup>(٢)</sup>، حيث تجرى الممارسات الفاسدة داخل أروقة الجهاز البيروقراطى المتمثلة فى استصدار الرخص والتصاريح والتعيين فى الوظائف العامة، ومعاينة المنشآت والمباني الحكومية لمعرفة مدى مطابقتها للمواصفات، وتجنب المغامرات، وسرعة استخراج المستندات أو تنفيذ أى شئ ... وغير ذلك من المجالات التى تعتبر مجالا خصبا للأنشطة الاقتصادية أو البيروقراطية الفاسدة<sup>(٣)</sup>.

وتعتبر عملية حجب المعلومات أو إخفائها من الأساليب التى يستخدمها بعض أفراد المجتمع من البيروقراطيين وصفوة القوة السياسية،

١- أحمد رجب نصف كلمة. نقلا عن أخبار اليوم بتاريخ السبت ٢٨/٥/٢٠٠٠، ص ١.

٢- د. حسين عبد الحميد أحمد. الفساد والإفساد والمفسدون. ص ١٥٣.

٣- د. محمد أحمد بيومي - علم الاجتماع والمشكلات الاجتماعية. ص ٣٣٣ - ٣٣٥.

واستغلال هذه المعلومات المتصلة بالتخطيط أو الاستثمار لتحقيق مصالحه الاقتصادية الخاصة على حساب المصلحة العامة.

ويتضح من التعريفات السابقة أن البيروقراطية هي:

- ١- وجود تملسل وتخصص داخل التنظيم البيروقراطي.
  - ٢- وجود قوانين ولوائح تحدد الأدوار والمسؤوليات والأهداف المنوطة بالمؤسسة أو الهيئة للقيام بها.
  - ٣- الميل إلى الجمود وعدم المرونة من قبل الموظفين، حرصا على أوضاعهم وخشية العقاب أو اهتزاز هيبتهم أو مكانتهم الرسمية. وهي عبارة عن فئة تتوارث العمل الحكومي.
  - ٤- يستخدم هذا المصطلح للتعبير عن سيطرة الموظفين التي قد لا تراعى المتعاملين مع التنظيم، فالحفاظ على القواعد والأوامر يصبح أحيانا هدفا في حد ذاته.
- أما البيروقراطي فهو شخص تحكمه القواعد، أكثر منه فرد تحكمه نزعات الرؤساء، ويتجلى في البيروقراطية سلسلة من الأوامر.

## الفصل السادس

### أهمية البيروقراطية وأهدافها

وتبدو أهمية البيروقراطية، وأهمية دراستها وتحليلها والتنظير فيها في أن الرأسمالية قد عملت على حل مشكلة الفصل بين الأفراد وبين الدوافع الاقتصادية والثقافية، وأنماط الإنتاج التقليدية - أما البيروقراطية فقد أصبحت هي وحدها القادرة في المجتمع الحديث على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية.

وتبدو أهمية البيروقراطية في أنها مبنية على فرضية مؤداها أن المنظمات الكبيرة تشترك في خاصية واحدة هي الاتجاه في الطابع الرسمي، ومن ثم نحو الهيكل البيروقراطي حتى أنه يمكن القول أن النظرية البيروقراطية بالرغم مما قيل حولها من انتقادات جاءت تلبية لحاجة موضوعية، هي كبر المؤسسات، واتساع نظامها، وتعدد مهماتها، وفروعها، وتشعب صلاحيتها، فالبيروقراطية نظرية متكاملة، وهي تعد من أهم النظم الخاصة بتسيير نشاط المؤسسات العملاقة بكفاءة، إذا تم استبعاد المآخذ المعروفة منها.

وتبدو أهميتها في أن هناك حاجات حقيقية وضرورات موضوعية لوجهة الشكل البيروقراطي في الإدارة. وهذه الضرورات يمكن استيعابها وفهمها من خلال الآتي:

- ١- الحجم الكبير للمؤسسات.
- ٢- تزايد مراتب الإدارة في تلك المؤسسات.
- ٣- تعدد المشكلات التنظيمية والإدارية.
- ٤- وجود التخصصات الدقيقة في أقسام ودوائر المنشآت الكبيرة.

٥- استحالة وجود علاقة مباشرة بين رئيس المؤسسة وبقية موظفيها لكثرة العدد أولاً، وزيادة المراتب التنظيمية ثانياً<sup>(١)</sup>.

ويرى الباحثون أن صراع الطبقات هو مدخل لدراسة المجتمع، بل لابد من التسليم بضرورة وأهمية التنظيم البيروقراطي بوصفها أكفأ الوسائل لتحقيق الأهداف المجتمعية، كذلك لم يعد الاستغلال الطبقي هو محور الاهتمام، بل الاستغلال التنظيمي المتمثل في البيروقراطيات الكبيرة الحجم وسيطرتها على القوة والمجتمع.

وتوضح هذه الدراسة أهمية الإدارة البيروقراطية، فهي تقضى على القوة المطلقة التي يتمتع بها القائد في تحديد مصير المنظمة وأعضائها، كما تقضى على التقاليد والعرف التي تحكم أوضاع السلطة - أى تقضى على الحكم المطلق للفرد، كما تقضى على الماضى<sup>(٢)</sup>.

وتشير دراسة تاريخ البيروقراطية لأهمية النظم واللوائح التي تنظم للعلاقة الإدارية وتحدد السلوك الإنسانى التنظيمى فى المؤسسة كما ينبغى، بغية الوصول بالمؤسسة إلى غاياتها وأهدافها المرسومة.

وهذه النظم فى غاية الأهمية، فهي تمثل السياج المنيع الذى تحمى المؤسسة عن طريقة من الاختراق والتلاعب والفساد، هى حاجة موضوعية وضرورية تمثلها البيروقراطية لأسسها العلمية. فالتفسير العلمى للبيروقراطية هو أنه: تنظيم ضخم موضوع كى يتمشى مع المهام الادارية الضخمة فى هذا الجهاز الضخم. وهذا يتطلب التنسيق المنطقى لعمل الكثير من الأفراد<sup>(٣)</sup>.

١- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول مبادئ الادارة العامة ص ٦٠ .

2- J. thompron & Mc ewen, Organization Gools and Environment, P. 140 .

٣- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. المرجع السابق. ص ص ٦٠ - ٦١ .

وتستهدف البيروقراطية تقسيم العمل تقسيماً عقلانياً، إلى عدد من الاختصاصات، وتضع قواعد للعمل بمقتضاها في جميع الحالات، وفي معظم الظروف تظهر إدارة موضوعية<sup>(١)</sup>.

وتستهدف دراسة البيروقراطية الإجابة عن سؤال مؤداه: كيف يمكن للبناءات الاجتماعية البشرية أن تكون أكثر عقلانية، وكيف يمكن تحقيق أكبر قدر من الفاعلية والكفاءة الإدارية، بل وتحقيق أهدافها التنظيمية التي ترمى لتحقيقها.



## الباب الثانى

### تاريخ البيروقراطية ونظرياتها

الفصل السابع : فى الحضارات الإنسانية الأولى وحتى ظهور الفكر الاشتراكى .

الفصل الثامن : أعمال موسكا وميشلز وفيبر .

الفصل التاسع : البيروقراطية عند علماء القرن العشرين .





## الفصل السابع فى الحضارات الإنسانية الأولى وحتى ظهور الفكر الاشتراكي

نحاول فى هذا الفصل استعراض تاريخ مصطلح البيروقراطية، وتحليله تحليلًا مستفيضًا. فبالرغم من أن هذا المصطلح يرتبط بالعالم الغربى، إلا أن فكرة الكفاية الإدارية لا ترتبط بالعلم الغربى الحديث، فهى من حيث الموضوع قديمة قدم الحضارات الإنسانية. فقد ظهرت البيروقراطية حين تمكن نكاء الإنسان من تنظيم النشاط الإنسانى تنظيمًا يعلو فوق التنظيمات التى تقوم بها العائلة والعشيرة إذ تطورت الحضارات الأولى على تحديد واضح للأدوار المختلفة للأشخاص الذين ينام بهم العمل من أجل بلوغ الأهداف.

وقد أشار بعض الباحثين إلى جذور تاريخية موعلة فى القدم لظاهرة البيروقراطية فى الإدارة، نذكر منها<sup>(١)</sup>:

- البيروقراطية المصرية فى عهد الفراعنة.
- البيروقراطية فى دولة الصين.
- البيروقراطية فى الدول الإغريقية.
- البيروقراطية فى الإمبراطورية الرومانية.

فقد ظهر التنظيم البيروقراطى فى مصر والهند والصين، فمشاريع الرى وضبط الفيضانات أدت إلى ظهور الحاجة إلى تقسيم العمل، وكان إشراف الدولة على الزراعة والمشروعات العامة، وتحصيل الضرائب، وتنظيم قوات الشرطة والجيش أدى إلى الحاجة إلى إنشاء سلطات محلية

---

١- د. عادل حسن ود. مصطفى زهير. الإدارة العامة. ص ١٥٣- ١٥٥ .

ومركزية ترتبط جميعاً بسلسلة من القوانين واللوائح والإجراءات التي تنظم عملية إنجاز العمل لضبطه، والوصول إلى تنفيذ القرارات بصورة السياسة المرسومة للنظام<sup>(١)</sup>.

فمنذ عام ١٦٥ ق.م كان يتم اختيار الموظفين في الصين على أساس الاختبار، وكانت الإدارة تستند إلى الأقدمية، والإنجاز، والإحصاءات الإدارية، والسجلات المكتوبة بالمنظمة. إلا أن البيروقراطية في شكلها القديم كانت تخرج عن نطاق اقتصاد المال.

ومن أجل هذا تعتبر البيروقراطية مصاحبة لنشوء الدولة ومتطورة مع تطورها ومتشعبة بتشعب وجوه النشاط المختلفة التي تقوم بها. ثم ما لبثت هذه البيروقراطية القديمة أن انتقلت إلى الدول المعاصرة كالدول الأوروبية (ألمانيا وفرنسا وإنجلترا) والولايات المتحدة الأمريكية، وبعض الدول العربية كمصر - مثلاً - ومن ثم ينتظر أن يكون لكل دولة جهازها البيروقراطي، كما يمكن أن يكون لكل جهة مشرفة على كل نشاط على حدة جهازها البيروقراطي.

وقد قرر أفلاطون (٤٢٧ ق.م - ٣٤٠ ق.م.) أن الهدف من الحياة الخيرة هو العدالة ويتمثل جوهر العدالة في النظام العام. ومن ثم يجب على الدولة أن تدعم هذا النظام كلما تثبتت أركان العدالة، ولن يتم ذلك إلا حينما يمارس كل فرد وظيفته الحقيقية التي تناسب قدراته ومواهبه. وحدد أفلاطون في جمهوريته ثلاث فئات من الأشخاص هم الذين تحتاج إليهم الدولة، وهم المنتجون والمحاربون والحكام، ومعنى ذلك أن التنظيم في الفكر الأفلاطوني تجسيد لمثال أو نموذج عقلى وليس ثمة تنازع بين طبيعة الإنسان، وبين متطلبات هذا التنظيم.

---

١- فطر. د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافي. ص ١٧٧.

واعتبر أرسطو الدولة وسيلة الحياة الخيرة، واعتقد أن شكل الحكومة يجب أن يلائم الظروف الواقعية وطابع الشعب الذى يتولى حكمه. وخلص إلى أن الحكومة الدستورية هى أفضل أشكال الحكومات وأكثرها ملاءمة. وجاءت تحديداته متفقة إلى حد ما مع المعالجات الحديثة لبناء التنظيمات باعتباره نسقا لاتخاذ القرارات، تزداد كفاءته كلما تزايد على الاعتماد على أسلوب اتخاذ القرارات الجماعية بالذات<sup>(١)</sup>.

وخلال العصور الوسطى ذهب ماكيافيللى (١٤٦٩ - ١٥٢٧م) إلى ضرورة وجود حكومة مركزية قادرة: واهتم بدراسة الأساليب التى تجعل رئيس الحكومة فى وضع يمكنه من تدعيم مركز قوى والمحافظة عليه.

وكانت دراسة البيروقراطية إلى عهد قريب تتراوح بين التحليل للخدمات المدنية وبين المصوح التاريخية الشاملة. ويمثل الاتجاه الأول مارشال ديموك Marchall Dimock وفريتز ماركس Fratz Marx وكارل فريدريك Carl Friedrich، ووالتر شارب Walter sharp، ودونالد كنجزلى Donald kingsley أما الاتجاه الثانى فيمثل ماركس فيبر.

ويعتمد هذا الاتجاه على الوثائق والمستندات اعتمادا كبيرا فهما لا يعتمدان على الملاحظات العلمية الدقيقة التى يجريها الباحث، ولقد كانت الإدارة القبلية والعرف العشائرى، ونظام المشيخة هى الأسلوب التقليدى الذى عرفته الدول النامية طيلة القرن التاسع عشر؛ وحتى منتصف القرن العشرين. هذا ولم تتبدل دراسة التنظيم البيروقراطى دراسة واقعية إلا من عهد قريب.

ولقد نمت البيروقراطية بنمو الحكومات، وظهور الدولة الحديثة، وتحول المجتمعات من الطابع الزراعي إلى الطابع الصناعي، وانبثاق الثورة الصناعية وبروز الهيئات والمنظمات وتطور الرأسمالية، مضافاً إلى ذلك اتساع نطاق المشروعات الفردية إلى نشوء الحاجة إلى تنظيمات بيروقراطية تناسب هذه المشروعات لها نظام خاص، إذ تبين أن الفرد الذي يعمل بمفرده لا يمكن أن يتوصل إلى نفس درجة الكفاءة التي يصل إليها نفس هذا الفرد، لو عمل مع مجموعة من الأفراد على نفس المشروع من خلال التخصص وتقسيم العمل وبالإضافة إلى ذلك فإن الميل نحو الرسمية في كل جانب من تنظيم مؤسسة العمل، والتي أصبحت أكثر تعقيداً في تنظيمها الداخلي.

ونمت البيروقراطية وامتدت إلى جميع مجالات الحياة في الصناعة وفي الإدارات البيئية، وفي الدولة والجيش والتعليم ورجع ذلك إلى نمو الحكومات وظهور الدول الحديثة والمنظمات، والهيئات وال نقابات.

ولقد أصبحت التنظيمات الصناعية ذات طبيعة بيروقراطية في المقام الأول، نجم منها ما يطلق عليه اسم البيروقراطية الصناعية، والتي انطوت على عدة فوائد. ففي كل مؤسسة صناعية وظائف ومراكز ومستويات من تخصصات مختلفة، مما يعمل على تنمية الخبرة والمهارة. كما تنتوع المسؤوليات لاتخاذ القرار على أساس تدرجي ويتوفر كذلك نسق ثابت للإشراف المركزي.

ومكنت البيروقراطية الصناعية من الاعتماد على قواعد موضوعية يستطيع أن يحتمك إليها في تخطيط وتنفيذ كافة برامج الإنتاج، تنظم الجوائز اللازمة لأداء العمل - وأوجدت البيروقراطية اتجاهاً نحو تطبيق المعرفة والأساليب الفنية بما يتوافق مع التطور التكنولوجي من آلية وتعقيد وتقسيم

دقيق للعمل<sup>(١)</sup>.

وتوفر البيروقراطية الصناعية شبكة الاتصال بين سائر أجزاء التنظيم، طبقا لتحديد المستويات والتخصصات، وتوحيد القيادات، مع تفويض السلطة من أجل تحديد المسؤوليات والتخصصات، وتسلسل القيادة وسياق الأوامر<sup>(٢)</sup>. وبنشأة النقابات، انتشر الاتجاه نحو البيروقراطية والنظامية فى كل نماذج الصناعات، فضلا عن ذلك فإن الحساب العقلانى لمخاطر الاقتصاد لا يقتصر على حسابات النسق النقدى، وإنما يعتمد على الظروف الاقتصادية والميسامية<sup>(٣)</sup>.

وفى منتصف القرن الثامن عشر استخدم فانست دى جورناي Viancent de Gournay مصطلح البيروقراطية وربطه بالمصطلحات الملكية والارستقراطية والديموقراطية. وتعنى الكلمة فى مضمونها سلطة الحكم سواء كان حكم الملك أو حكم صفوات أو حكم الجماهير أو الموظفون العموميون.

وشهد التاريخ أفكارا عديدة جمعت حول موضوع البيروقراطية. فقد كتب الفيلسوف الفرنسى البارون دى جريم Baron de Grimm عام ١٧٦٤ يصف النظام المتبع فى الحكومة الفرنسية. وحلل دى جورنى M. de journey العلاقة بين المصالح العامة وبين ظهور التنظيم البيروقراطى الإدارى فى الحكومة.

---

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. المجتمع - دراسة فى علم الاجتماع. ص ٢١٦-٢١٧.

٢- د. السيد عبد الحامى السيد. التصنيع والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع الصناعى. ص ٥١-٥٢.

٣- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. التخطيط الحضرى. ص ٣٤.

وشهد القرن التاسع عشر ثلاثة تصورات محددة للبيروقراطية: ينظر الأول إليها باعتبارها أسلوباً في الحكم والإدارة، ويمكن مقارنتها بالملكية والديموقراطية والاستقرائية. والثاني يركز على شكل معين من البيروقراطية ساد خلال القرن التاسع عشر، وعلى الأخص في ألمانيا. أما التصور الثالث فيميل إلى إبراز مخاطر البيروقراطية كأسلوب إداري. وقد تجاهل علماء القرن العشرين هذه التصورات المبكرة للبيروقراطية، إلا أنها مازالت تمارس تأثيراً كبيراً عليهم<sup>(١)</sup>.

ومن المؤلفين حالياً أن يشار إلى التنظيم البيروقراطي باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعي إلى أبعاده، أو كمعوق أمام وصول التخطيط، والنتائج الأساسية التي رسمت الخطة لبلوغها، وبعد أن كانت الدولة ترفع شعار الإنتاج، ظهر وزراء يقفون على قمة البيروقراطية، ويسعون جاهدين إلى إعادة العقبات أمام تحقيق هذا الشعار، ويتغنون في صف الجماهير في طوابير، مما يسعدهم ويتلج صدورهم.

ودرس كارل ماركس K. Marx (١٨١٨ - ١٨٨٣م) البيروقراطية. واستخدم هذا المفهوم في نطاق دراسته لجهاز الدولة وإدارتها. ولاشك أن موقفه كان إطاراً مرجعياً لدراسات ميشلز وماكس فيبر. وقد طور ماركس أفكاره حينما نقد فلسفة جورج ويلهم هيجل (١٧٨٠ - ١٨٣١) فالجهاز الإداري في رأي هيجل - يحقق الصلة الدائمة بين الدولة الغنية والمجتمع الذي يضم فئات متباينة، مثل: أصحاب المهن العالية، والشركات، والمنظمات التي تحقق أهدافاً متنوعة. أما الدولة فإنها تعبر عن المصلحة العامة. وعلى ذلك يعتبر التنظيم البيروقراطي هو القنطرة التي تربط بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

وإذا كانت البيروقراطية تكسب معناها عند هيجل من التعارض بين المصلحة العامة والخاصة، فإن هذا التعارض يفقد معناه عند ماركس. فالدولة فى رأيه لاتمثل سوى المصالح الخاصة بالطبقة الحاكمة، والبيروقراطية تماثل للدولة تماما لأنها الأداة أو الوسيلة التى تعتمد عليها هذه الطبقة فى ممارسة سيادتها على الطبقات الإجتماعية الأخرى .

والبيروقراطية لا تشغل مكانة عضوية فى البناء الاجتماعى، طالما أن وظيفتها الأساسية هى المحافظة على رموز المكانة والامتيازات التى حققها أصحابها، وإن فالبيروقراطية من النتائج المصاحبة لها، ظاهرة ثلاثم كل مجتمع منقسم إلى طبقات، لأن النظام المساند فى هذا المجتمع يقتضى بصفة دائمة وجود جهاز يتولى مراقبة الانقسام بين الجماعات والمحافظة على هذا التساوى بينها<sup>(١)</sup>.

ولقد درس ماركس البيروقراطية، واستخدم هذا المفهوم فى نطاق محدود، إذ اهتم أساسا بالدولة وإدارتها. ومن خلال دراسته للدولة درس البيروقراطية. وكان اهتمام ماركس بالبيروقراطية قاصرا على البيروقراطية الإدارية للدولة. وكان يرى أن هذه الأبنية تمثل فى الرأسمالية أدوات ووسائل للحكم والظلم الطبقي. ويعتبر الجهاز الإدارى جزءا من الدولة، والدولة ذات أساس طبقي وتعبّر عن مصالح الطبقة، فالدولة تماثل المصالح الخاصة بالطبقة الحاكمة، لأنها الإرادة أو الوسيلة التى تعتمد عليها هذه الطبقة فى ممارستها السيادة على الطبقات الاجتماعية الأخرى، وأما التنظيمات البيروقراطية فيرى أنها فئة اجتماعية متميزة، وليست طبقة متميزة، إلا أن وجودها مرهون بوجود الطبقة. وعلى ذلك فالتنظيمات البيروقراطية هى أداة

تمارس الطبقة الحاكمة من خلالها سيطرتها واستغلالها للطبقات الأخرى.

وتبدو وظيفة البيروقراطية واضحة في المجتمع الرأسمالي، لأن مهمتها الرئيسية فرض قنرا كبيرا من النظام الذي يدعم الانقسام الطبقي ويؤكد. كما تظلمت سيادة الطبقة الحاكمة في المجتمع وسيطرتها، فتبدو محقة للصالح العام، بينما تخفى وراءها الصراع غير المحدود بين طبقة المستغلين للحاكمين، وبين طبقة المستغلين المستضعفين.

ولكن ما هو شكل البيروقراطية في ظل النظام الاشتراكي؟ يؤكد ماركس هنا على ضرورة قيام البروليتاريا بتخطيط بناء الدولة القائم، وليس مجرد تصحيحه، ولكنه مع ذلك لم يقدم رأيا واضحا حول دور طبيعة البيروقراطية في ظل الاشتراكية<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك يؤكد ماركس أن البيروقراطية تحقق قنرا من الاستقلال الذاتي، لأنها ليست جزءا متكاملا من الطبقة الرأسمالية. ومن ثم يمكن أن ينشأ صراع بينها وبين المسيطرين على إدارتها؟ ويحدد هذا الصراع من خلال قوى الإنتاج وعلاقاته السائدة. وعلى ذلك فالبيروقراطية لا تغفل مكانة عضوية في البناء الاجتماعي، طالما أن وظيفتها الأساسية هي المحافظة على رموز المكانة، والامتيازات التي حققها أصحابها.

وفي ضوء ذلك فالبيروقراطية والنتائج المصاحبة لها ظاهرة تلازم كل مجتمع مقسم إلى طبقات، لأن النظام السياسي السائد في المجتمع يقضى بصفة دائمة وجود جهاز يتولى مراقبة الانقسام بين الجماعات والمحافظة على عدم التساوي بينها<sup>(٢)</sup>.

١- د. سعد عيد مرسى بدر. الأيديولوجيا والتنظيم. ص ٧٢.



ويؤكد ماركس أن فكرة الاغتراب Alienation ينطبق تماما على البيروقراطية. ويشير مفهوم الاغتراب إلى كافة الظروف والعمليات والأوضاع التي تجعل البشر يبتعدون عن حياة البساطة الأولية، بحيث يفصل الانسان عن بيئته الطبيعية التي يعد جزءا منها، فلا تصبح علاقته بها مباشرة أو ودية. ولأن الإنسان سوف يستطيع أن يسيطر على الطبيعة، من خلال نمو قوى الانتاج وتطور التكنولوجيا، فإن ذلك لايعود عليه بمنافع طيبة. لأنه لم يعد قادرا على التحرك فى بيئته الطبيعية بعد أن خلق حدودا بينه وبين البيئة، تتمثل فى الأنظمة التى استحدثها والطرق والأدوات التى استخدمها فى حياته الحضرية، فبقدر ما تساعد هذه الأدوات فى السيطرة على الطبيعة بقدر ما تبعده عنها.

وبنقد تقسيم العمل الذى ينطور خطوة خطوة مع التقدم التكنولوجى، نقام فواصل اجتماعية وصناعية بين الإنسان والطبيعة، فتقسيم العمل يؤدي الى اغتراب العامل عن أدواته، ويتحقق ذلك عندما تسيطر طبقة معينة على وسائل الانتاج الأساسية ويستحوذ على فائض انتاج العمل.

وتتجلى الصلة بين الاغتراب والبيروقراطية من خلال الرموز والطبقات العديدة التى ارتبطت بها<sup>(١)</sup>. وجعلت من العالم البيروقراطى عالما مغلقا على ذاته. وفى هذا الصدد يقول ماركس: ان الاغتراب لا يقتصر فقط على العلاقة بين البيروقراطية وأفراد المجتمع الذين ليسوا أعضاء فى الجهاز البيروقراطى. بل إنه يتحقق كذلك داخل البناء البيروقراطى ذاته. فالبيروقراطية لا تخفى حقيقتها عن أولئك الذين هم خارج نطاقها فحسب، وإنما تخفيها أيضا عن ذاتها.

---

1- Seaman Milving, on the meaning of Alienation, pp. 733- 791 .

ويضيف ماركس أن أعضاء هذه التنظيمات لا يشعرون غالباً بالطابع التسلطي للنظام والعمل الذي يمارسونه، لأنهم يعتقدون أن وظائفهم تحقق المصلحة العامة. وفي ضوء ذلك يصعب الاستغناء عنها، ويتدعم هذا الاعتقاد الكاذب عند البيروقراطي، من خلال التمسك لديه للسلطة، والنصام للحكم، فلا يوجد أمامه غير تقديس النظام والامتثال له. وهذا ولا شك مظهر آخر من مظاهر الاغتراب<sup>(١)</sup>.

ويستطرد ماركس بأن النظام الرأسمالي نزوة الاغتراب، ولأنه يعد سوقاً ضخمة يصنع قوانينه الخاصة به، والمستقلة عن مقاصد الإنسان وخطئه المعقولة، فيصبح كل فرد ترساً في آليته المعقدة<sup>(٢)</sup>. ولقد أدت النظم الآلية الحديثة إلى تغيير جوهري في ظروف الإنتاج التي عاشها العامل منذ وقت بعيد، تلك التي كان فيها سيداً لأدواته، وللمادة التي يستخدمها. أما اليوم فقد أحلت المصانع الحديثة التشغيل الآلي محل مهارة العامل الحرفي ونكاته، فانخرط العمال في أعمال روتينية مملة، بينما كانوا قبل ذلك يسيطرون على حركة العمل وإيقاعه. وأدى هذا الفقدان للحرية والتبعية للألة إلى إحساس العامل بفقدان القوة.

ولقد ترتب على ازدياد تقسيم العمل في المصانع، تبسيط الأعمال، وتقليل نطاق مسؤولية العامل نتيجة للتنظيمات الإدارية والهندسية، بحيث أصبح التخصص لا يتطلب فهماً للنشاط الكلي للمصنع، وتحول البت في المسائل الخاصة بالإنتاج من اتخاذ القرارات، وحل للمشكلات، من مستوى العمال إلى مستوى المشرفين. وقد أدت العلاقات المجزأة بين العامل والعمل

---

1- J. Plamentay, German Marxismi. And Russie Communication, P.15.

2- Mayer, Op.cit, P. 22.

إلى تجريده من الإحساس بالغاية، وكان هذا فقدان للغاية مظهرًا من مظاهر الاغتراب.

وبالغ ماركس في كراهيته للبيروقراطية عندما أشار أن هذا التنظيم يؤدي إلى فقدان المعنى والغاية عند العامل، وأنه يحطم كذلك الفرد ويعوق قدرته على المبادأة والإبداع والتخيل. فالتنظيم وتحمل المسؤولية إلا أن ذلك لا يحدث أى أثر على البيروقراطيين الذين يعتقدون أنهم قادرون على أداء كافة الأعمال التى تمسند إليهم فى التنظيم الرشيد. بل إنهم كانوا يحاولون باستمرار أن يوسعوا نطاق وظائفهم واختصاصاتهم، لتعديم الطاقة والامتيازات التى حصلوا عليها.

ويؤدى هذا الموقف - فى رأى ماركس إلى ظهور ما يمكن أن يوصف بأنه مادى حتمًا *Sordid Materialism* وهى نزعة تغلب على كل تنظيم بيروقراطى، وتبدو بصورة واضحة فى صراع الأفراد من أجل الترقية، والبحث عن مستقبل أفضل والسعى وراء المكانة، والألقاب والهيبة.

واعتبر ماركس البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها. ولذلك فإن قيام الثورة البروليتارية، وظهور المجتمع اللاتبقى سوف يحطم جهاز الدولة البيروقراطى، وسوف تنوب شريحة البيروقراطية، إذ أن كافة أعضاء المجتمع سيتولون أداء وظائف البيروقراطية.

ويشير ماركس إلى أنه يجب أن تقبل النشاطات الثورية لأبعد صورها وحدودها، حتى يحكم السيطرة على كل من الدولة والأجهزة البيروقراطية *The Bureaucratic Apparentus* ويؤكد على أن السيطرة تعتبر مركزاً أساسياً لتلاشى قوة الدولة فى المجتمع الشيوعى. وأكد ماركس فى برنامج الحزب الشيوعى أن دعوة الطبقة العاملة لكى تسيطر على الدولة

شيء لازم وضرورى. لأنه كما يحكى لنا التاريخ - أن الدولة تنتشر السلاح التنظيمى الذى تسيطر به الطبقة الحاكمة على جميع الطبقات الأخرى وأجهزة الدولة.

ونخلص مما تناولناه إلى أن ماركس قد اعتبر البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها. لذلك فإن قيام الثورة البروليتارية، وظهور المجتمع اللاتبقى سوف يحطم جهاز الدولة البيروقراطية. وهكذا سنلاحظ فى المجتمع الجديد والذى ينقطع فيه اعتماد الفرد على تقسيم العمل. فالبيروقراطية لم تعد تشغل مكانة متميزة، لأنها ستذوب تماماً فى المجتمع ككل. إما أن كافة أعضاء المجتمع سيتولون الوظائف البيروقراطية، فتتفقد الإدارة طابعها الاستغلالى للتسلط فى إدارة الأشياء بدلا من إدارة الإنسان.

وهذا التحول الأساسى فى الوظائف الادارية سوف يظهر فقط فى المجتمع الجديد، الذى ينتهى فيه التمايز بين العمل اليدوى والعمل العقلى، وتضاعف ثمرات الانتاج، وتزدهر الحياة الاقتصادية، وينهض ذلك كله على أساس مبدأ إنهاء الصراع بين الطبقات. فالمجتمع سيصبح مجتمع البروليتاريا، والملكية هى ملكية البروليتاريا، والبناء الفوقى يعكس مصالحها الاقتصادية، ذلك هو المجتمع اللاتبقى، مجتمع بغير دولة<sup>(١)</sup>.

اكتسبت كتابات لينين أهمية خاصة بعد ثورة ١٩١٧، إذ دفعته ظروف المجتمع إلى صناعة صورة واقعية للبيروقراطية. وفى سنوات عديدة حاول إزالة المضامين السيئة للبيروقراطية. وفى سنة ١٩٠٤ أكد أن الحزب الثورى ينبغى أن يستند إلى قواعد بيروقراطية رسمية، كما أطلق على

1- A. Bottamore and Max Imbliien K'Larl Marx' Sociocetd writings in Sociology, and Political Philosophy. PP. 164- 168 .

البيروقراطية، المبدأ التنظيمي، الذى يستند إليه الحركة الديمقراطية الاشتراكية الثورية. واتفق لينين مع ماركس اتفاقاً يكاد يكون كاملاً، وأضاف بعض العناصر الجديدة، وطوّر بعض جوانبها، واعتبرها البناء الأساسى الذى تستخدمه الطبقة الرأسمالية الحاكمة فى ترسيخ قواعدها وشرعيتها لأنها أقيمت أساساً من أجل السيطرة للرأسمالية .

وأكد لينين فى مؤلفه "الدولة والثورة" The state and revolution ضرورة سحق الجهاز الإدارى القديم للدولة، وأصر على ضرورة وجود ضبط مركزى قوى، وديكتاتورية بروتيتارية تستطيع قيادة الحركة الثورية. وأبرز لينين بأن الشكل الجديد للدولة بعد الثورة يختلف عن الشكل السابق عليها. ففي الدولة الشيوعية توجد حكومة، لكن إدارتها هى من اختصاص البروليتاريا المسلحة، كما أنها تستند إلى نظم نيابية، لكنها ليست مماثلة للبرلمانات الغربية<sup>(١)</sup>.

واهتم لينين بعدد من المشكلات والقضايا التنظيمية، ومنها مبادئ التنظيم العلمى للعمل، ومبادئ تشكيل وبناء أنساق التنظيم فى الظروف الاجتماعية والمشكلات الاقتصادية للإدارة الاشتراكية، والتخطيط واسع النطاق، والمركزية الديمقراطية فى الإدارة، والحوافز المادية والمعنوية، وادخال أساليب جديدة فى الإدارة، وغير ذلك من القضايا الملحة فى أيامه<sup>(٢)</sup>.

وتركزت تحليلات لينين حول أهمية دور البيروقراطية "الدولة". وعبر عن ذلك "رايت" بقوله: "كانت للبيروقراطية باعتبارها البناء الأساسى الذى تستخدمه الطبقة الرأسمالية الحاكمة فى ترسيخ قواعدها وشرعيتها، لأنها

---

1- V. Lenin, The State and Revolution, P.P. 486- 487.

2- Gvishiani, Op. cit. p. 80 .

أقيمت أساساً من أجل السيطرة على الرأسمالية ومن ثم فتحليلات لينين  
تكشف عن أن التنظيم البيروقراطي ما هو إلا إدارة للقهر والسيطرة  
البيروقراطية، ويعيد كل البعد عن الاهتمام بمصالح العامة. وعلى هذا  
الأساس يجب استبعاد هذه الإدارة، أو الجهاز البيروقراطي في المستقبل من  
المجتمع الشيوعي.

هذا وإذا كان ماركس في كتابه "رأس المال" أساساً نظرياً لضرورة  
تقوية السلطة ووحدة الأمر في أي مكان يتم في تنفيذ الإنتاج على نطاق  
واسع فإن لينين من بعده جاء ليؤكد على أن للصناعة الآلية واسعة النطاق  
تستلزم إدارة فرد واحد وسلطة مطلقة صارمة توجه مئات وآلاف العمال.

وأشار لينين إلى إمكانية القضاء على الدولة. ولكن كيف يتم تحطيم  
نظام الدولة البيروقراطي؟ يجب لينين على هذا الاستفسار أن تنظيم الدولة  
البيروقراطي ما هو إلا أداة وظيفية للرأسمالية، والتي تحاول من خلال  
السيطرة على وسائل الإنتاج وطبقات الشعب. وهنا نقول أن لينين قد اتفق مع  
ماركس على أن الثورة هي نموذج للتحويل من بيروقراطية البيروقراطية إلى  
التنظيم الشيوعي، وأنه لا يمكن للطبقة العاملة أن تؤيد أجهزة الدولة والتي  
هي بعيدة كل البعد عن مصالحها الخاصة<sup>(١)</sup>.

وكان ماركس قد أكد أن الطبقة العاملة لا يمكن أن تضع يدها أو  
تحصل على آلات جاهزة تستغلها لأغراضها الخاصة، وأن الوظائف الإدارية  
للبيروقراطية تصبح ديمقراطية فقط بواسطة تحكم العمال، وليس بواسطة

---

1-S, clegs t D. Dunkerley, organization clans and contract, p.p.١١٦-

١١٧. And see D.s pugh, & others writers on organization second .  
Edition, pp. 139- 140.

تحكم البورجوازية. وقدم الحكوميون مثالا لتحكم العمال. أما لينين فقد أكد على أن إلغاء البيروقراطية تماما في كل مكان يعتبر من قبيل الليوتوبيا، أو الخيال، وأن الشيء الواقعي هو تحطيم الأداة البيروقراطية للقديمة والبدء فوراً في إنشاء بيروقراطية جديدة، حيث أن إلغاء البيروقراطية لا يتم بضربة واحدة، وإنما يستغرق أعواما. ويتطلب ذلك معرفة جماهير الشعب للقراءة والكتابة، والثقافة والمشاركة في النشاط الانتاجي والاجتماعي على السواء من جانب العمال والفلاحين.

وهكذا يعد رفع المستوى الثقافي للعمال ونمو المعرفة والوعي بين الجماهير العريضة للطبقة العاملة، بمثابة الشروط الأولية للتغلب على كل أشكال البيروقراطية في كافة الأجهزة الإدارية.

ويستطرد لينين أنه يجب التخطيط لتعديل الوظائف الإدارية للبيروقراطية من السيطرة البورجوازية إلى السيطرة العمالية بشرط أن تكون هذه السيطرة تقوم على أساس اللامركزية. ومن ثم يجب انتخاب لجنة من العمال تمثل بدورها الطبقات العاملة كلها، فتكون بمثابة الجهاز الإداري للبيروقراطية. ولكن ليس من السهل تشكيل هذه اللجنة بسرعة وجيزة<sup>(١)</sup>.

واعتقد لينين أن البيروقراطية ستشهد انهيارا تدريجيا عند بزوغ ديكتاتورية البروليتاريا، لأن الصراع ضد البيروقراطية سيكون من المهام الرئيسية للثورة وحدد خطوات هذا الصراع في الآتي:

١- من الضروري أن يتوافر لدى موظفي الخدمة المدنية اللياقة والقدرات اللازمة، بحيث يمكن إلغاء بعض الوظائف.

- ٢- أن يهبط مرتب الخدمة المدنية إلى مستوى أجر العامل العادى.
- ٣- أن تخلق الظروف التى تمكن الأفراد فى الدولة مهمة القيام بأعمال الرقابة والمحاسبة بعد تبسيطها إلى أبعد حد<sup>(١)</sup>.

والواقع أن هذا التصور للبيروقراطية لم يكن على صواب. فالجهاز البيروقراطى لم يظهر أية علامة من علامات الانهيار، ولكنه على العكس أخذ يزداد نمواً وتعقيداً بصورة واضحة<sup>(٢)</sup>. فيفسر لينين ذلك بأنها تشير إلى عدم نضوج الاشتراكية تماماً. فعلاقات الإنتاج بين العمال والفلاحين والبرجوازية الصغيرة لا يمكن وصفها بأنها أصبحت اشتراكية تماماً، مضافاً إلى ذلك العقليات القطاعية التى سادت المجتمع خلال هذه الفترة التاريخية.

وقد أقر لينين بأن الجهاز الإدارى القديم لم يتحطم تماماً، مما دفعه إلى الاعتراف بعدم فعالية الإدارة السوفيتية. وأكد أن ذلك لا يعود إلى نقص فى المبادئ التنظيمية بقدر ما يعود إلى بقايا النظام القديم، أو للثورة المضادة، على حد تعبيره. فالبيروقراطية نظام إدارى له جذور عميقة فى مجتمع ما قبل الثورة، بحيث يصعب القضاء عليه فى فترة قصيرة .

وقد اعتقد لينين أن التخلص من هذه الآفات سوف يتحقق بصورة أليّة، حينما يصل المجتمع إلى مرحلة النمو الاقتصادى ذلك أن ازدهار حركة التصنيع من شأنه أن يخلق أسساً موضوعية يمكن الاعتماد عليها فى القضاء على البيروقراطية<sup>(٣)</sup>.

1 - Lenin, The state and Revolution, p.p. 78- 104 .

2- Lenin, The tax in kind, in Essential de lenin, 178.

3- S. Wolvin, Perspective on Lenin's Organization theory in Si misenbs, (Ed.) Soviet Sociology. p. 100.



وكتب تروتسكى عن البيروقراطية فيما وصلت إلى أوج ازدهارها فى عهد ستالين. ويرى أن سيطرة البيروقراطية السوفيتية ونموها على خلق جماعة ذات نفوذ خاص، لا يفسر بمجرد عدم نضوج الاشتراكية، ونمو قوى الإنتاج نموًا غير ملائم، ويرجع ذلك إلى أن مساوئ التنظيم البيروقراطى، ذات جذور عميقة، وإن ظهرت بصورة غير واضحة فى السنوات الأولى التى أعقبت الثورة.

ويقول تروتسكى أن لينين قد أغفل نظرية استمرار الثورة. وكان ذلك سببا فى ازدهار البيروقراطية بدلا من تلاشيتها. فطالما أن خطر الثورة المضادة قد انتهى، فإن الجهد من أجل فرص نظام قانونى وسياسى على أسس مادية غير ملائمة لابد أن يودى إلى هيئة ذات نفوذ خاص، والتى نصفها بالبيروقراطية، والتى تقوم على ظروف اقتصادية مليئة بالصعوبات والتناقضات.

ويرى تروتسكى أن ازدياد سيطرة البيروقراطية السوفيتية ونموها الملحوظ على نحو خلق منها جماعة ذات نفوذ خاص، لا يفسر بمجرد عدم نضوج الاشتراكية، ونمو قوى الإنتاج نموًا غير ملائم ويرجع ذلك إلى أن مساوئ التنظيم البيروقراطى، قد ظهرت بصورة غير واضحة فى السنوات الأولى التى أعقبت الثورة.

وتبدو الفكرة الرئيسية أن قيام الاشتراكية فى دولة واحدة فقط غير ممكن، خاصة إذا كانت هذه الدولة زراعية. ومرد ذلك إلى أن البناء الاقتصادى للمجتمع، وضعف مستوى التصنيع فيه، لا يسمحان بظهور بناء علوى سياسى إشتراكى، إلا أن ذلك لا يعنى أن الثورة الروسية لم تبلغ مرحلة النضج، بل هذه حقيقة تؤكد حتمية استمرار الثورة فى أقطار أخرى كثيرة، وبخاصة تلك التى اشتركت فيها الصناعة. وبذلك تتحول الثورة الروسية نحوًا مباشرًا إلى ثورة بروليتارية عالمية.

وقد أدرك تروتمسكى أن مشكلة نمو البروقراطية فى أنها لا تتخذ فقط مظهر النمو الكمى. فهناك بالضرورة شئ أكثر من مجرد ازدياد أبعاد التسلسل الإدارى. ذلك أن البروقراطية تحدث تغييرا كيفيا حيث تحاول أن بسند عن أسسها البروليتارية، وأن تتخلص منها.

وبالرغم من سيادة البروقراطية، فإن تروتمسكى لا يعتقد أن البروقراطيين الموفيين قد كونوا طبقة اجتماعية جديدة. وكان تروتمسكى متفائلا بمستقبل البروقراطية فزيادة حجمها يحمل فى طياته بذور فنائها. لقد بدأت التعارضات والتناقضات تظهر داخل البناء البروقراطى، ذاته وسوف تبلغ إمكاناته القضاء على البروقراطية كمالاً، عندما يزداد الوعى الاقتصادى والثقافى للجماهير<sup>(١)</sup>. لذلك يتعين أن يهيئ العمال أنفسهم للقيام بثورة جديدة، ثورة ضد النظام القائم، فهذا ما يؤيد فكرة استمرار الثورة.

أما هربرت سينسر (١٨٢٠ - ١٩٠٣) فقد كان يخشى زيادة نفوذ أجهزة الدولة سواء كانت تنظيمات سياسية برلمانية، أم اقتصادية، أم بروقراطية عسكرية وإدارته على حريات الأفراد واستقلالهم. ولقد انعكس هذا على الاهتمام بمعالجة تلك القضايا التى ظهرت مع بداية القرن الحالى، ومشاهدة سينسر لهذه الأحداث والتغيرات التى ظهرت بصفة خاصة فى بريطانيا ونمو الأجهزة الإدارية وزيادة تخصصاتها وامتداد صلاحيتها القانونية والتشريعية والتنفيذية والنظامية فى أيدي مجموعة قليلة من الأعضاء أو اللجان، والتى تقوم فى أكثر الأحوال على أسس استبدادية أوليجاركية.

١- د. على عبد المعطى محمد و د. محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتخطيط.

وقد انعكس كل ذلك على تحليلات مبنمر، ومخاوفه الشديدة على  
تقلص الحريات من قبل أجهزة الدولة وتنظيماتها ومؤسساتها المختلفة<sup>(١)</sup>.

1- H. Spencer, the Principles p, p. 597.



## الفصل الثامن أعمال موسكا وميشلز وفير

يبدأ التاريخ للكتابات حول البيروقراطية منذ ظهور أعمال موسكا، وميشلز، وفير ويعد جايقتو موسكا (١٨٥٨ - ١٩١٤)، أحد علماء القرن التاسع عشر، فقد ظهرت له مؤلفات بعنوان مبادئ علم السياسة، والطبقة الحاكمة. وقد اتجه موسكا صوب المنظور التاريخي المقارن، وحاول التوفيق بين الاتجاهات المختلفة. وقد صنف موسكا نظم الحكم على الاختلافات الشكلية بين نظم الحكم أكثر مما يركز على الاختلافات الجوهرية بينها<sup>(١)</sup>.

وقد انطلق من مفهوم القوة والتي ميز على أساسها بين الطبقة الحاكمة والطبقة المحكومة. فيقول: نحن دائما أمام طبقة حاكمة تمارس القوة والسلطة، وتخضع لها جماهير الشعب. المجردة من المشاركة في العملية السياسية. ففي كل المجتمعات التي عرفت أشكالاً معينة من الحكم نجد الطبقة الحاكمة تمثل قلة قليلة في مواجهة غالبية لا تشارك في الحكم ولكنها تخضع له. ويطلق على الغالبية الطبقة المحكومة<sup>(٢)</sup>. وبين هاتين الطبقتين هناك مجموعة تمنح الدولة البيروقراطية اسمها عليها، وهي فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثروة القومية. وهم يتحكمون في استغلالها بواسطة البيروقراطية. ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية فهي لا تزيد عن كونها نظاماً معقداً يضم عدداً من الموظفين العموميين.

وقسم موسكا في مؤلفه الطبقات الحاكمة أشكال الحكم إلى نموذجين إقطاعي، وبيروقراطي، ففي الدولة الإقطاعية تكون الطبقة الحاكمة بسيطة

1- See J. H. Meisel, The Myth of the Ruling class, p. 230

2- Mosca, the Ruling class. P. 40.

فى تركيبها، حيث يستطيع أى عضو أن يمارس السلطة بصورة شخصية ومباشرة فى المجالات الاقتصادية والقضائية والعسكرية والإدارية.

أما فى الدولة البيروقراطية فإن هذه المهام تنفصل إلى حد بعيد. وتصبح نشاطات متخصصة تقوم بها أقسام معينة فى الطبقة الحاكمة.

وهناك نقطتان هامتان أشار إليهما موسكا. الأول: تأكيد على أن حتمية حكم الأقلية يتعارض مع البيروقراطية. وتتعلق النقطة الثانية بالموظفين العموميين. وهم لا يشكلون جزءا من الطبقة الحاكمة ولكن يمثلون أبرز سمة تميز الدولة الحديثة ولم يعتقد موسكا فى أن الطبقة الحاكمة تشكل وحدة متجانسة متكاملة، تستهدف رفض ما قاله ماركس من أن هناك مصالح مشتركة بين أعضاء الطبقة الحاكمة. ولكنه وجد أن البيروقراطية تحتكر الثروة والقوة العسكرية، فأطلق على هذا "طغيان بيروقراطى".

وخلص موسكا إلى نتيجة هى أن الطبقة الحاكمة فى الدول الحديثة تتم عن مصطلح الاستبدادية البيروقراطية وشمل ذلك الموظفون ذو الأجر فى المنظمات التطوعية غير الحكومية، وخاصة فى الأحزاب السياسية كما فى الحكومات<sup>(١)</sup>. واهتم موسكا بعنصرين أساسيين، هما: فكرة الأقلية الحاكمة، ثم الإداريين الذين يتولون ممارسة القوة.

أما روبرت ميشلز (١٨٧٦ - ١٩٣٦) من مؤلفي الأحزاب السياسية (١٩١١) مع موسكا فى كون البيروقراطية ضرورة ملحة ولازمة فى الدول الحديثة، فكافة التنظيمات الكبرى الحديثة، سواء أكانت أحزابا سياسية أو نقابات أو غير ذلك تكشف عن اتجاه أوليجاركى، هو الذى يحدث التغير فى البناء التنظيمى. وعلى ذلك فإن كل تنظيم لابد وأن ينقسم إلى أقلية تشغل أوضاع

الرئاسة والتوجيه، وأغلبية تخضع لحكم الأقلية.

يقول ميشلز في هذا الصدد إذا أردنا اكتشاف ازدهار البيروقراطية، فيجب أن نقصر دراستها على الدولة، باعتبارها شيئاً قائماً بذاته، وذلك حتى نتمكن من اكتشاف ازدهار البيروقراطية. واعتمد ميشلز على معلومات تاريخية مقارنة عن الأحزاب السياسية، واكتشف مدى حاجة هذه الأحزاب إلى موظفين إداريين للقيام بالأعمال والمهام المختلفة أى لا يلبث هؤلاء الموظفين أن يتحولوا إلى متخصصين فى مختلف قطاعات التنظيم.

ولقد ركز ميشلز تحليله حول العمليات السياسية داخل التنظيمات الكبرى، وحيث يقوم القادة بأنوارهم فإنهم يحتاجون إلى مهارات وتدريب كي يستطيعوا إدارة هذا التسلسل الرئاسى، ومن ثم يصبحون قادة متخصصين، ولكنهم ينفصلون عن التنظيم عامة، نتيجة لخلفية الثقافة الاجتماعية الخاصة بهم. وعالج ميشلز الاتجاهات الأوليغارشية فى التنظيمات الكبرى والتى تدعى تطبيق فكرة الديمقراطية. واستند فى تحليله لأنواع الأحزاب السياسية القائمة فى كل من إيطاليا وبريطانيا وألمانيا والاتحاد السوفيتى.

وقد توصل ميشلز إلى نتيجة مؤداها أن فكرة الديمقراطية فكرة زائفة وبعيدة كل البعد عن الواقع. يقول ميشلز<sup>(١)</sup> يتضمن التنظيم اتجاه نمو الأوليغارشية. ففى كل تنظيم سواء كان حزباً سياسياً، أو نقابة مهنية، أو أى اتحاد أو تنظيم آخر، يظهر الاتجاه الأوليغارشى بوضوح. بينما يعطى مكانيزم التنظيم الأفراد التى تركز تماماً على احترام مكانة القادة من قبل المرؤوسين. ونتيجة لهذا فإن كل تنظيم أو حزب أو نقابة مهنية تصبح مقسمة إلى أغلبية من المديرين أو الرؤساء وغالبية من المرؤوسين.

ويضيف ميشلز أن مفاهيم الحرية والامتيازات مفاهيم قاصرة فقط لتطبيقها على فئة قليلة من الأفراد، تلك هي فئة الصفوة في المجتمع. ولقد حدث زيادة كبيرة في توزيع الامتيازات في الفترة الحالية لتشمل مجموعة من أكبر الأفراد. هذا ما يدعى به عهد الديمقراطية The area of Democracy وفيه يتحدد نفوذ القادة وقوتهم بأسس عنصرية أو فردية. وإذا وجد التنظيم في أشد قوته وازدهاره فإننا نجد أن الديمقراطية مجرد زيف ونوع من الخيال، وأقله درجة في التطبيق الواقعي.

وحتى في المجتمعات الاشتراكية التي تدعى أنها تطبق الديمقراطية، فإننا نرى تزايداً ملحوظاً في تدمير فكرة الديمقراطية عن طريق سحب كثير من الوظائف والمهام الحزبية والتنظيمية من الأعضاء المنتخبين من قبل الجماهير وإسنادها إلى اللجان التنفيذية<sup>(١)</sup>.

ويرى ميشلز أن هناك قوى عديدة في ظهور البيروقراطية. وتتمثل هذه القوى في الآتي:

- ١- في طبيعة الكائن الانساني.
- ٢- في طبيعة الصراع السياسي.
- ٣- في طبيعة التنظيم.

وأكد ميشلز أن كل التنظيمات البيروقراطية الكبيرة الحجم تشهد نمواً كبيراً في جهازها الإداري نمواً يستبعد تحقيق ديمقراطية داخلية حقيقية، ورغم ما نعتنقه هذه التنظيمات من أيديولوجيات تؤكد المساواة وتكافؤ الفرص والديمقراطية.

---

١- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. سوسيولوجيا التنظيمات. ص ١٨٧ - ١٨٨ .



وناقش ميشيلز تنظيمات النقابات العمالية، وحلل كيف أدت زيادة التحول نحو الديمقراطية لإعطاء مزيد من عناصر القوة والسيطرة وجعلها في أيدي الأوليغاركية الإدارية، وهي الفئة التي تسعى جاهدة إلى استغلال كل العوامل والوسائل التنظيمية المتاحة من أجل زيادة سيطرتهم ونفوذهم على بقية أعضاء التنظيم وإمكاناته، وموارده المتاحة بل يتعدى هذا النفوذ للتنظيمات المحلية الأخرى في المجتمع.

ويقترح ميشيلز في دراسته ثلاث نتائج، هي<sup>(١)</sup>:

١- أن ظهور البيروقراطية جاء نتيجة لحاجة التنظيمات إلى فئة من الموظفين والقادة المتخصصين في مجالات النشاط المختلفة لتلك التنظيمات.

٢- أن البيروقراطية ظاهرة حتمية في كل التنظيمات مهما كانت نوعيتها، إلا أنها دائما ما تزدهر نتيجة كل من التقنيات الكبيرة إلى وجود قلة مخصصة تشغل مراكز القيادة والتوجيه وأغلبية تخضع للأحكام الإدارية لهذه القلة، وأطلق ميشالز على هذه الاتجاهات، الاتجاه الأوليغاركي في التنظيمات الكبيرة الحديثة لاتجاه مراكز وجماعات الضغط الذين يسيطرون على مراكز السلطة والتي تضيق تدريجيا إلى أن تصبح نخب وأقلية تمارس الحكم وتتويج المصالح .

٣- يتبادر سؤال مؤده - ما هي الظروف التي تساعد على اتجاه النخب الأوليغاركية؟ وتبدو الإجابة في الآتي:

أ- تضخم عدد الذين ينتمون إلى التنظيم بحيث أصبح من المتعذر على هذا العدد الضخم مباشرة أمور المنظمة.

---

١- د. سعيد المصري. أساسيات في الإدارة العامة. ص ٢٢١.

ب- تعدد المشكلات التنظيمية وظهور الحاجة إلى الخبرة الفنية المتخصصة والتدريب الرافق على نظم الإدارة وأساليب اتخاذ القرارات الأمر الذي لا يتوافر إلا لدى عدد محدود من أعضاء التنظيم ، يكون من مهمتهم اشغال المناصب السياسية والقيادية فيه.

ج- ان خصائص البيئة التنظيمية التي تقوم على فكرة التسلسل الرأسي والاتصال المباشر بين القادة عند القمة، تدعم مراكز القادة وتمنحهم نوعا من الاستقرار والقوة التي تدفعهم إلى استغلال هذا الدعم في مقاومة أى محاولة للتمرد.

ونسأل كيف يتأكد هذا ويترسخ؟ يجيب ميشلز بتحقيق الحرية من خلال القانون الحديدي للأوليجاركية.

**ماكس فيبر (١٨٦٤-١٩٢٠م):**

عالج عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر نظرية البيروقراطية في مؤلفه بعنوان "مفاهيم علم الاجتماع"، وإليه تنسب مفهومها ونظرية واضحة المعالم وتجلي ذلك في كتاباته وأفكاره العنصرية ومن خلال استخدامه للمنهج التحليلي والتاريخي المقارن، وتبنى فيبر هذا المنهج للتعرف على ظاهرة البيروقراطية والحضارة الغربية وتحليلها كظاهرة اجتماعية معقدة تؤثر في البناء الاجتماعي الكبير وتتأثر به. فقد تتبع للتغير الذي طرأ على التنظيم الاجتماعي في المجتمع الحديث. فضلا عن توضيح الخصائص أو المقومات النموذجية التي أصبحت تمثل اشكال التنظيم شيوعا في المجتمع.

وقد تأثر فيبر بعدة عوامل كان لها أثرها في فكره، وبالتالي في

نظريته عن البيروقراطية، وهي:

- ١- التضخم الذى طرأ على المؤسسات الصناعية فى ألمانيا، والذى عاصره فيبر كمواطن ألمانى. فقد اقتنع فيبر بأن التنظيم الرسمى المحكم له آثاره الإيجابية على الإنتاج، ومن ثم فلم يهتم بالنواحي الإنسانية، إذ افترض أن النجاح فى هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم.
- ٢- كان فيبر ضابطاً بالجيش الألمانى الذى يمثل تنظيمًا عسكرياً ضخماً ، يدار بطريقة أمرية ، ويتحرك الأفراد داخله وفق أوامر وتعليمات صارمة ومحددة ومفروضة عليهم، فاعتقد أن هذا الأسلوب من التنظيم يمكن أن ينجح فى كل مجال .
- ٣- خبرته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد جعلته يدرك عوامل الضعف فى البشر، وعدم إمكانية الاعتماد الكامل على العنصر البشرى، أو ترك الأمور لتصرف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة، وفى هذا مبرر لوضع القواعد والتنظيم المحكم للحيلولة دون تسرب الضعف البشرى إلى عمل المنظمات.
- وتتبع فيبر نشأة بعض البيروقراطيات الكبرى والبعيد كل البعد عن الرأسمالية بصورتها الحديثة، إذ ظهرت بيروقراطيات قديمة وهى:
  - ١- بيروقراطية مصر القديمة.
  - ٢- الامبراطورية الرومانية.
  - ٣- الامبراطورية الصينية.
  - ٤- الكنيسة الرومانية الكاثوليكية.
  - ٥- الدولة الأوروبية الحديثة.
  - ٦- بيروقراطية النظم الرأسمالية الحديثة<sup>(١)</sup>.

فقد اتبعت تلك الدولة أجهزة إدارية بيروقراطية معقدة فى إدارة شئونها الداخلية، واهتمامها بتنظيم جيوشها العسكرية لتنظيمات معقدة، بل فى إقامة المشروعات الاقتصادية والزراعية الكبرى، مثل مشروعات الري والزراعة. وتختلف طبيعة تلك البيروقراطيات من الرأسمالية الحديثة، حيث أن الأخير لها أسبابها العقلانية، ولها خصائصها المرتبطة بتقدم التكنولوجيا وإنتاج الأساليب المتطورة<sup>(١)</sup>.

ودرس فيبر كذلك الحضارات الأخرى، ثم قارنها بالتنظيمات البيروقراطيات الحديثة، وذلك من خلال إدراكه للعلاقة السببية للاختلافات بين هذه البناءات البيروقراطية، وما كانت عليه بالفعل واستبان ذلك فى الدراسات التاريخية، التى بفضلها تتبع التحول الواضح فى التنظيمات التقليدية، ثم الكارزمية، ثم العقلانية التى ظهرت بفضل ظهور البيروقراطية، والتى اعتبرها أعلى مراحل التطور العقلانى للفعل والسلوك والتنظيمات والمجتمعات البشرية. كما قام فيبر ببحوث إمبريقية تناولت أبعاد التنظيمات وخصائصها البنائية.

وقد جاءت نظرية البيروقراطية عند فيبر كجزء من نظريته عن بناءات السلطة، والتى يطلق عليه أنساق الضبط الاجتماعى الشرعى. وبدأ فيبر بالتمييز بين السلطة والقوة والصور الأخرى من التنظيم الاجتماعى، فضلا عن التمييز بينها وبين الإقناع. والقوة - عنده - هى أن الفاعل أثناء علاقته الاجتماعية مع فاعل آخر سيكون فى وضع يستطيع فيه فرض إرادته بالرغم مما يجد من مقاومته.

واهتم فيبر بنتائج التنظيم الاجتماعى وبخاصة طبيعة التنظيم البيروقراطى. ويرجع اهتمامه بالبيروقراطية إلى أنها تمثل بالنسبة له الوجه

---

1- Gerth and Mills, (eds) from Max Weber, Essay in Sociology p. 80.

الأخر لعملية الترشيد Rationalisation التي تميز المجتمع الحديث عن غيره من المجتمعات، وخاصة الأشكال التقليدية منها. وفي شكل هذا المجتمع أصبحت الكفاءة والفعالية التي كانت تميز العملية الإنتاجية، تميز التنظيم الاجتماعي أيضاً، ويتم معاملة الأفراد في هذا المجتمع باعتبارهم مواد خام ضرورية للإنتاج<sup>(١)</sup>.

وقد فيبر ما يعرف بالنموذج أو النمط المثالي أو الخالص للتنظيم البيروقراطي Ideal Type وهو عبارة عن نموذج عقلى يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات أو خصائص معينة في الواقع. وهو نموذج مثالي لأنه عبارة عن فكرة قد شيدت بطريقة عقلية خالصة، ويصعب أن نجد لها مثيلاً في الحياة الواقعية. وهو نوع من التنظيم التسلسلي والبعيد العقلاني الذي يتضمن قطاعات كبيرة، وبصفة خاصة في التنظيم العقلاني. وقد كان الهدف من تكوين هذا النموذج المثالي أن نقارن به الأفعال أو المواقف الواقعية التي نقوم بدراستها<sup>(٢)</sup>.

وذهب فيبر إلى أن الرسميات formalization وهى عبارة عن التصرفات بناء على نسق يستقر نسبياً بالقواعد واللوائح التي تحكم وتنظم قرارات الفرد وأعماله. وتعتبر وسيلة لتأكيد إمكانية حساب السلوك المتوقع في البيروقراطية وتحقيق أعلى درجات الترشيد الإنساني Human Rationality ولأنها تؤدي إلى تحقيق أعضاء التنظيم اتجاهها لا شخصياً أو موضوعياً في علاقاتهم وتخليهم عنها لاعتبارات الشخصية والعاطفية.

---

1- See Max Weber A. Theory of social and Economic organization, In M.A. Hendeson & Talcot Parsons (ed) Trens Glencoa, T., 11 Free press, P.152.

Ray P. Cuzzort, & Edith w. king , 20<sup>th</sup> Century social thought, p.86.

2- John Goun, Reflectios on Public Administration, P, 9.

وهكذا نظر فيبر إلى سلوك الأفراد داخل التنظيم، على أنه سلوك محدد عن طريق الأوامر الصادرة من الرؤساء داخل التنظيم متجاهلا دور الصدع الذى يمكن أن يحدث بين الأفراد داخل التنظيم وأثره فى السلوك التنظيمى وغير ذلك من العوامل التى يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على سلوك الأفراد داخل التنظيم<sup>(١)</sup>.

أما الرأسمالية فقد عملت على حل مشكلة الفصل بين الأفراد وبين الدوافع الاقتصادية التقليدية وأنماط الإنتاج التقليدية. أما البيروقراطية فقد أصبحت هي وحدها القادرة فى المجتمع الحديث على تحقيق أقصى درجات الكفاءة والفعالية. ومن هنا جاءت أهمية البيروقراطية، ومن ثم أهمية تحليلها والتطير فيها.

وقد لاحظ فيبر سوء استخدام للمديرين لسلطتهم، وعدم الاتساق فى أسلوب الإدارة دون وجود قواعد حاكمة للسلوك.

وتناول فيبر مفهوم البيروقراطية، ولكنه لم يقدم تعريفا اصطلاحيا لها، وميزها باعتبارها الجهاز الإدارى والعمل المكتبى القائم فى التنظيمات الحديثة وعلى الأخص الحكومية منها .

وعرض فيبر مبادئ البيروقراطية فى كتابه "الاقتصاد والمجتمع" وحدد الخصائص المميزة فى صورتها العقلية الخالصة، وتبين أهم ما يميز التنظيمات من وجود قواعد محددة موضوعية تحدد بطريقة رشيدة التسلسل الرأسى للجهاز، بالإضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات. نوجزها فى الآتى:

- ١- يتميز هذا المفهوم بنوع مميز من البناء.
- ٢- تستخدم البيروقراطية التنظيم العقلاني، والذي هو الفاصل الذي يستبعد العناصر البعيدة عن الكفاءة.
- ٣- وجود قانون ينظم إصدار الأوامر إلى الموظفين كي يقوموا بواجباتهم الرسمية ولا شك أن هذه القوانين تعمل على التنسيق بين الأنشطة المختلفة، كما تجعل العمليات التي تتم داخل التنظيم مستمرة مهما حدث من تغير في التنظيم، مما يؤدي إلى تحقيق الاستقرار داخل التنظيم.
- ٤- تقوم السلطة العليا بتعيين الأفراد الذين تتوافر لديهم المؤهلات والخبرة المناسبة عن طريق إجراء إختبارات خاصة. ويستثنى من ذلك كبار الموظفين الذين يتم انتخابهم للتعبير عن إرادة الناخبين.
- ٥- تدرج أو تسلسل رئاسي واضح للوظائف، ويترتب على هذا التسلسل في شكل هرمي، حيث لا يعقل أن يقوم شخص واحد بإدارة منظمة كاملة، وعلى ذلك فكل موظف يشغل وضعا إشرافيا يمارس سلطة على الموظفين الذين يرأسهم. وهو بالتالي مسئول أمام رئيس عن قراراته وأفعاله، فضلا عن قرارات وأفعال مرؤوسيه. ووضع الفرد مرتبط حسب المكانة الوظيفية والإدارية التي يشغلها.
- ٦- يجب على الموظف ألا يستغل وظيفته، ويتناول الخدمات مع زملائه من الموظفين، لأن معنى أداء الوظيفة هو أن يقبل الموظف القيام بالتزام خاص نحو الإدارة في مقابل الحصول على مورد رزق.
- ٧- تنظيم أعمال التنظيم بين مختلف الأوضاع الوظيفية، وهي المكاتب باعتبارها واجبات رسمية وهذا يؤدي الى الغرض من التخصص وتقسيم العمل وتخصص الوظائف بصورة محددة ودقيقة، وتتوزع الواجبات الرسمية على أعضاء التنظيم ويقوم ذلك على أساس التنظيم والخبرة

- الفنية، ويتطلب تحديد نطاق للاختصاص لكل مكتب، ووضع التزامات وظيفية معينة وقدر من السلطة لشاغل المكتب تقابله الواجبات التي يلتزم بها، وأيضاً تحديد دقيق لوسائل الالتزام وطرق وكيفية استخدامها.
- ٨- أن يكون كل فرد في حرية شخصية، ولكن امتثاله واحترامه للسلطة يكون طبقاً للقواعد اللاشخصية.
- ٩- التعااق الموظفين بالبيروقراطية يكون على أساس التعاقد.
- ١٠- وجود نظام رسمي ثابت (قواعد وقوانين) تحكم تصرفات الأفراد، دون اعتبار لتغيير الأعضاء أو استبدالهم. وهذا من شأنه أن يمنح التنظيم قدراً كبيراً من الاستقرار.
- ١١- وجود مجموعة من المعايير تأخذ الطابع الرسمي، وليس الطابع الشخصي، وقيام الموظف بعمله بروح رسمية بعيداً عن الاعتبار الشخصية، ومن العواطف كالكرهية، فاستبعاد العوامل الشخصية شرط ضروري لعدم المحاباة، وزيادة الفاعلية الإنتاجية<sup>(١)</sup>.
- ١٢- اعتماد التعيين على المهارات الفنية والتعليم الرسمي.
- ١٣- حصول الموظف على مرتب منتظم يتحدد على أساس الوضع في التسلسل الرئاسي.
- ١٤- الوظيفة التي يشغلها الفرد هي المهنة الرئيسية له .
- ١٥- هناك خط مهني أو مستقبل مهني محدد، كما تعتمد الترقية على الأقدمية والإنجاز أو التي يحددها الرؤساء .
- ١٦- تتمثل البيروقراطية في وجود طبقة عالية من التخصص وتقسيم العمل، وذلك في ضوء القواعد والقوانين والتنظيمات الإدارية، بحيث



- يكون لكل موظف مجال محدد من الاختصاصات الرسمية ويدرك الموظف أن هذه الاختصاصات هي واجباته الرسمية التي يلتزم بأدائها، ويعتمد في ذلك على الخبرة والكفاءة.
- ١٧- وجود مجموعة من المعايير الموضوعية للتعيين والترقي لا تعتمد على أساس الارتباطات السياسية أو الأسرية أو الوراثية.
- ١٨- الوظيفة التي يشغلها الفرد هي المهنة الرئيسية له.
- ١٩- هناك خط مهني أو مستقبل مهني محدد، كما تعتمد الترقية على الأقدمية والإنجاز أو الأحكام التي يحددها الرؤساء.
- ٢٠- يكون الموظف بعيدا عن التعاقد الشخصي، والعلاقات الشخصية داخل العمل غير موجودة.
- ٢١- يختار الموظفون حسب تصنيفات مميزة، مثل: اختيار مميز أو الحصول على شهادات أو خبرة فنية أو كليهما.
- ٢٢- العمل الوظيفي منفصل عن ملكية وسائل الإدارة والانتاج والسيطرة، وفصل النشاط الرسمي للموظف عن حياته الخاصة، كما تفصل الأموال والأدوات عن الممتلكات الخاصة بالموظف.
- ٢٣- لا يمتلك الموظف المنصب الرسمي، أو متعلقات التنظيم، أو احتكار المنصب إلى الأبد.
- ٢٤- يخضع الموظف لأسلوب ونظام العمل حسب القواعد الوظيفية المكتوبة، ونظام محدد للمراقبة والضبط.
- ٢٥- تعتمد الإدارة على الوثائق المدونة، ومن مجموع المستندات المكتوبة، وتنظيم الوظائف الرسمية، يتكون ما يعرف بالمكتب كشخص معنوي. وهو محور العمل في التنظيم الحديث، كما أن جميع الإجراءات توضع وتثبت كتابة.

٢٦- يستمر الموظف مدى حياته في البيروقراطية العامة والخاصة على سواء. غير أن هذا لا يشير إلى حق الموظف في ملكية وظيفته، كما يحصل الموظف على بعض الامتيازات القانونية التي تحميه من النقل أو الفصل للتسفي، وعلى التعويض المالى المنتظم فى صورة مرتب، ومعاش للشيخوخة. كما أن الموظف ينتقل من الوظائف الدنيا الأقل مرتبة إلى الوظائف العليا، على أن تتم الترقية على أساس الأقدمية أو الدرجات التي يحصل عليها فى الاختبار.

ويرى فيبر، أن هذه الخصائص هى التى تجعل التنظيم البيروقراطى يتمتع بالرشد والموضوعية والاستقرار.

واعتقد فيبر أن العناصر السابقة هى التى تشكل النموذج المثالى للبيروقراطية. كما أن التكامل والاتساق بين هذه المقدمات هو المحك الذى نحتكم إليه فى قياس مدى إسهام البيروقراطية فى تحقيق الكفاءة الادارية. وأضاف فيبر أن البيروقراطية العقلية تزداد فى أهميتها باستمرار. وهى التنظيم القادر على تحقيق أعلى مستويات الكفاءة فى الأداء، نظرا لما يتميز به من قدرة على ممارسة الضبط الممتد إلى المعرفة، والنظام، والاستمرار، والوضوح، والاستقرار.

وعموما فقد استخدم فيبر مصطلح البيروقراطية ثلاثة استعمالات مختلفة حسب الموقف المدروس، وهى<sup>(١)</sup>:

١- استخدامه لمفهوم البيروقراطية الحديثة عندما كان يحلل الأبعاد التاريخية للبيروقراطية.

٢- مصطلح التحويل نحو البيروقراطية.

٣- كان يتناول البيروقراطية كسمة مميزة عند عرضه للمشاكل البيروقراطية فى الدول الحديثة.

وأكد فيبر أنه يمكن الاسترشاد بهذا النموذج المثالى للتنظيم الإدارى فى دراسة العديد من المجالات الكبرى، والتنظيمات المعقدة أو التنظيمات الخاصة مثل الأحزاب والكثائن والمدارس. فالنموذج المثالى قادر على التطبيق بسهولة فى التنظيمات بأنواعها فى المجتمع الحديث. كما يظهر أيضا فى التنظيمات الخاصة والمستشفيات، وأنظمة الجيش وغيرها، ويتضح من هذه الرؤية الداخلية للتنظيم البيروقراطى المثالى، وطبيعة العلاقات والمعاملات بين أفراد التنظيم أنفسهم، أو بين الأفراد وتنظيماتهم.

ولأهمية وجود الجهاز الإدارى الذى يقوم على خصائص معينة مثل: الترشيذ، والتخصص، والعقلانية، والطابع اللاشخصى، وأهمية الخبرة الفنية، والقواعد المكتوبة، كل ذلك يجعله قادرا على التطبيق فى أى نوع من التنظيمات.

وأوضح فيبر أن مفهوم العقلانية أو الترشيذ Retionalization يحمل معانى متعددة. فهو أسلوب معين من التفكير، وتخيل العالم الواقعى بمزيد من الرؤية النظرية لفهومات المجردة، بل يتضمن كثيراً من الانجازات الدقيقة المتخصصة وأسلوب معين فى الحياة ذو أسلوب رتيب ومنظم.

وقد حاول البعض الكشف عن العلاقة بين فكرة الترشيذ - كما عبر عنها فيبر - والخصائص المعينة التى يتضمنها النموذج المثالى للبيروقراطية. فقد عرف نيونارد البيروقراطية بأنها التنسيق الرشيد والواضح للنشاطات الموجهة نحو أهداف التنظيم، وأوضح هريبرت سيمون simon الجوانب المعيارية لفكرة الترشيذ، مشيراً إلى أنه من الصعب تبني أى إجراء إدارى

دون أن تأخذ في الاعتبار الفعلية التنظيمية.

غير أن هناك مبررات تدفع إلى الشك في إمكان دراسة الترشيد دراسة موضوعية، فما يعد ترشيذاً في موقف معين قد لا يعد ترشيذاً في موقف آخر. وقد رد بلا وعلى هذه النقطة فأكد أنه بالإمكان الحكم على مدى رشد الإدارة في ضوء قدرتها على التحقيق المستمر للأهداف التنظيمية. ومع ذلك ففرق كبير بين البيروقراطية بوصفها تنظيمًا رشيدًا، وبين الديمقراطية بوصفها تنظيمًا يطبق فيه الناس معايير الترشيد على أفعالهم وتصرفاتهم.

وأوضح فيير أن للبيروقراطية نوعين من المظاهر، أو الأشكال التي تظهر من خلالها وهي: حكم الفرد والبناءات الكلية، وهي تنظيمات بيروقراطية تميل إلى الأخذ بالبيروقراطية والتعاون في ممارسة الحكم، وتظهر كبناءات أو تنظيمات في مراحل التغير أو التحول الروتيني، ولكن لها خصائصها البيروقراطية العقلانية، وكلاهما يخضع للتغير والتعديل. فالنوع الأول يكون مفتوحاً للتغير، والثاني يظهر من خلال عمليات فصل القوة وتحديدها، وتظهر كبناءات غير مستقرة.

أما الترشيد فقد حدد به فيير شكل النشاط الاقتصادي الرأسمالي والقانوني البورجوازي والسلطة البيروقراطية - ويرى هابر ماس Habermas أن الترشيد يعني توسيع قطاعات المجتمع الخاضعة لمعايير القرار الرشيد كما يعني العمل على إضفاء الصبغة الصناعية على العمل الاجتماعي، خاصة وأن معايير العمل الهادف تتخلل مجالات الحياة الأخرى. وهكذا يشير الفعل الرشيد الهادف إلى تنظيم الوسائل والاختيار بين البدائل<sup>(١)</sup>.

وحاول ماكس فيبر فهم آثار التقدم الفنى والعلمى وانعكاساته على الهيكل النظامى للمجتمعات المرتبطة بحركة التحديث، ويبنى نموذجاً تصورياً عن التغيير النظامى الذى يحدث نتيجة لتوسع وامتداد الأنساق الفرعية للفعل الرشيد، وظهرت مفاهيم مثل: المكانة والتعاقد والمجتمع المحلى، والمجتمع، والتضامن الألى والعضوى، والجماعات الرسمية وغير الرسمية، والثقافة، والحضارة، والسلطة التقليدية، والبيروقراطية، والمجتمع العسكرى والصناعى وغيرها من المفاهيم التى تمثل المحاولات التى قام بها العلماء لفهم وتفسير التغيير البنائى الذى يطرأ على الهيكل النظامى للمجتمع التقليدى فى طريقه إلى التحديث<sup>(١)</sup>.

ويرى لويث Loewith أن الترشيذ يفسر لنا العالم الرأسمالى البروجوازى، فهو يحدد المجال النظامى ومجال العلاقات فى المجتمع. وقد اعتبره فيبر أكثر الأشياء جدارة بالمعرفة والاهتمام، وطالب علم الاجتماع أن يتخطى مجرد الفهم البحث الذى يبحث عن مجرد الشرعية، وبهذا المعنى يصبح علم الاجتماع نموذجاً لترشيذ المجتمع.

وأضاف فيبر أن استخدام الترشيذ يضيف الصبغة العقلانية، على الفعل، وهو يستهدف تحقيق الاكتمال، وذلك بالبحث عن أفضل الطرق للأداء، كما أن القدرة على الحساب وإمكانية التنبؤ يعتبران من أهداف النمط العقلانى فى الحياة. ويرى فيبر أن الرأسمالية تمثل القوة الدافعة الرئيسية التى تكمن وراء الترشيذ كهنف عام وقدر ومصير للمجتمعات الغربية.

وتعمل البيروقراطية كوسيط نظامى لعملية الترشيذ بين التحليل المجرد للتكنولوجيا وتقسيم العمل من ناحية، والنظرة القيمية للترشيذ كمصير وقدر للغرب من ناحية أخرى.

وتظهر البيروقراطية كما لو كانت نسقا أو نظاما كلياً، وتعتبر شكلاً من أشكال الإدارة الحديثة التي تعتبر بالضرورة للدولة وطريقها إلى التحديث Modernization. فهي إدارة إدارية تكنولوجية تأخذ الأساليب العقلانية البعيدة تماماً عن الأشكال التقليدية، فالبيروقراطية هي أسلوب مميز لتحديث المجتمع وتطويره.

ونظر فيبر إلى التنظيم الإداري باعتبار أن أعضائه لديهم قدر من القوة يتعدى النطاق المحدود لوظائفهم الرسمية.

وأكد فيبر على الوسائل الإدارية بالذات، وذلك باعتبار أن البيروقراطية شيء ملازم ومصاحب لزيادة التنظيمات وتعددتها، سواء كانت مشروعات اقتصادية، أم عسكرية، أم سياسية، أم دينية. فالأساليب البيروقراطية، أو ما يعرف بـ"بيروقراطية الإدارة" حلت محل النظم التقليدية الأخرى، وذلك باعتبار البيروقراطية أيضاً أداة ووسيلة في علاقات أنساق السلطة، وهي كذلك شكل من أشكال الإدارة الحديثة المتطورة والمعقدة<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فالبيروقراطية استراتيجيات تنظيمية تعمل على تحقيق الإنجاز الإداري لدى الموظفين، وتعد كذلك طرقاً ووسائل تنظيمية للسلوك الاجتماعي، فهي تعمل على تحويل المشاكل المتوقعة إلى واجبات روتينية منسقة .

ونخلص مما تناولناه في خصائص البيروقراطية أن التنظيم البيروقراطي يمثل مطلباً أساسياً لإدارة المنظمات الكبيرة سواء أكانت منظمات خدمية أم إنتاجية اقتصادية. ولقد زاد نمو البيروقراطية خاصة في المجال الصناعي. ويرجع ذلك إلى كبر حجم المشروعات الصناعية، وزيادة

الطلب على المنتجات الصناعية، وزيادة الحاجة إلى المزيد من التخصص وتقسيم العمل، واستخدام الآلة في الإنتاج، والاعتماد الكبير على الخبرات والمهارات الفنية المتخصصة، والحاجة إلى ترميط وتنوعية طرق العمل وفقا لمقاييس موضوعية دقيقة لا تتأثر بالطابع الشخصي للأفراد، والرغبة في تحسين الأداء، وضرورة الربط بين مختلف الأجزاء والأقسام بطريقة تخدم أهداف المشروع، بالإضافة إلى ضرورة التخطيط لعمليات الإنتاج .

وحل فيبر التركيز على علاقة التحول نحو البيروقراطية بالمستوى المجتمعي، فإذا كانت البيروقراطية تعتمد في اختيار أعضائها على مجموعة معايير موضوعية، تمثل للتعليم، والخبرة الفنية، فإن ذلك من شأنه أن يخلق مستويات اجتماعية متباينة داخل التنظيم ذاته، وتتناقضات بين الأعضاء الذين يشغلون مراكزهم بالاعتماد على مؤهلاتهم الخاصة، وبين الذين يشغلون أوضاعا معينة في التنظيم بحكم وظائفهم الاقتصادية أو السياسية أو انتماءاتهم الخاصة في المجتمع.

وتعتمد البيروقراطية على قواعد غير شخصية، وممارسة السلطة الخارجية والظروف المحيطة بها في بناء اجتماعي له طابع خاص. ويقول فيبر في هذا الصدد أن الطابع غير الشخصي للجهاز البيروقراطي، ونظامه العقلي من العوامل التي تجعله قادرا على أداء وظائفه في أشد الظروف تنوعاً، وبالنسبة لأغراض سياسية واقتصادية متعددة التنظيمات. وإن فممو البيروقراطية قد يترتب عليه القضاء على تكافؤ الفرص، أو أن النظام القانوني الرسمي قد يحدث تأثيرا سلبيا فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع<sup>(١)</sup>.

ويضيف فيبر أن البناء الاجتماعي ينطوى على عنصرين متصارعين: أحدهما يشجع تطوره وتقدمه، والآخر يعوق هذا التطور، ويحول دون تقدمه. ويعنى ذلك أن استمرار البيروقراطية كأداة تحقق أهداف معينة، وتخدم أصحابها الحقيقيين، أو تجاوزها لهذا الدور أمر يعتمد على كثير من القوى في التنظيمات الحديثة .

والظاهرة الجديرة بالاهتمام فى رأى فيبر - أن السلوك النظامى يفرض فرضاً على الأعضاء العاديين فى التنظيم البيروقراطى، وذلك أن الذين يشغلون مراكز رئاسية هم أولئك الذين حققوا مكانة سياسية فى المجتمع بصفة عامة، ومن ثم يتحررون من هذه القيود، وينمو نشاطهم نحو الصراع من أجل القوة. وهذا بدوره يجعل الجهاز البيروقراطى أداة يستخدمها قلة من الأفراد. ويرى فيبر أن السلطة الشرعية هى أن يمارس الحاكم القوة باعتبارها حقاً مشروعاً له، كما يعتقد الأفراد أن من واجبهم طاعة الحاكم والامتثال لأوامره. وإن فالسلطة تعتمد على مجموعة من المعتقدات التى تجعل مياسة القوة شرعية فى نظر كل من الحاكم والمحكوم. ومن ثم تصبح مسئولة عن الاستقرار النسبى لأنساق السلطة المختلفة، كما أن ممارسة السلطة على أعداد كبيرة من الأفراد تقتضى وجود هيئة إدارية قادرة على تنفيذ الأفراد، وتحقيق الصلة الدائمة بين الرؤساء والمرعوسين.

ويؤكد فيبر أن التحول نحو البيروقراطية Bureaucratization مسألة لا مفر منها فى جميع مجالات الحياة الاجتماعية الحديثة. وهو يقصد بذلك نمو الخصائص السابقة فى إطار الاتجاه العام نحو الرشد والعقلانية، وانفصال الناس عن وسائل الإنتاج، والاتجاه نحو الصورية فى التنظيم. وأضاف أن ازدهار البيروقراطية تصاحبه بعض القيود المفروضة على أعضاء التنظيم.



وأوضح فيبر ارتباط البناءات التنظيمية الكلية بالبيروقراطية بالسلطات العليا الموجودة في المجتمع التي تظهر فيه، حيث تستخدم تلك التنظيمات كنوع من الهيئات المختلفة ذات الطبيعة الإشرافية والتوجيهية من قبل السلطات العليا في المجتمع، والتي تعتبر الأخيرة بمثابة المصدر الأول لتحديث سلامتها وأمنها، وضمانا لممارسة سلطتها بطريقة مستمرة. فتكون بمثابة تنظيمات إشرافية على كل التنظيمات الموجودة في المجتمع. وهي بناءات استشارية تلعب دورا هاما، لقيامها، بممارسة الضبط الإلزامي، وممارسة سلطاتها الداخلية. ومن المحتمل أن تستمر تلك التنظيمات في الوجود لأهميتها في استقرار النظام، وترويده بكفاءة التنظيمات، وانجاز أهدافها المجتمعية<sup>(١)</sup>.

ورأى فيبر أن السلوك الفردي أصبح ملتزما بقواعد جامدة، طالما أنه يجب أن يتوافر في أعضاء التنظيمات البيروقراطية الموضوعية، والخبرة الفنية، والامتثال الرئاسي، والتوافق مع القواعد الرسمية. ومعنى هذا أن الأفراد سوف يتخلون عن آرائهم الشخصية، ورغباتهم الخاصة، حينما يستشعرون تعارضا بينها وبين ظروف العمل على أساسها، قد يتحقق قدرا من المساواة بين الأفراد، ولكنه لا يخلو من نتائج عكسية. فالتأكيد على التعليم - يعني اقتصار عضوية التنظيم على من لديهم إمكانات مادية تمكنهم من إجراء دراسات تستغرق وقتا طويلا، لكي يحصلوا على فرصة مناسبة داخل هذه التنظيمات. وإن فئمة البيروقراطية قد يترتب عليه القضاء على الفرص، أو أن النظام القانوني الرسمي قد يحدث تأثيراً سلبياً فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع.

---

1- M. Weber. The theory of social and Economic organization, pp. 392 -420.

ولم يغفل ماكس فيبر ما يمكن أن تؤدي إليه البيروقراطية من سلبية على مستوى السلوك الفردي، يتمثل في نقص الحرية الممنوحة للفرد والاتجاه نحو الفردية - كذلك فإن السلوك الفردي إنما نحو الجمود، طالما أنه يجب أن تتوفر في أعضاء التنظيمات البيروقراطية خصائص، منها: الموضوعية، والخبرة الفنية، والامتثال للرئاسة، وتوافق مع القواعد الرسمية.

وذهب فيبر إلى القول بأنه بالرغم من هذه السلبيات، إلا أن التنظيم البيروقراطي هو النموذج الملائم والضروري لإدارة المنظمات الحديثة الكبيرة، حتى يتمكن من تحقيق أهدافها العامة وأهداف الأفراد.

## الفصل التاسع البيروقراطية عند علماء القرن العشرين

أكد بيننكس أن البيروقراطية الحديثة تقوم على التركيز بوسائل الإدارة، وأكد فيبر على الوسائل الادارية بالذات، وذلك باعتبار البيروقراطية شئ ملازم ومصاحب لزيادة التنظيمات وتعقدها. فالأساليب البيروقراطية، أو ما يعرف ببيروقراطية الإدارة حلت محل النظم التقليدية الأخرى. وباعتبار البيروقراطية أيضا كداء ووسيلة فى علاقات أنساق السلطة وهى شكل من أشكال الإدارة الحديثة المتطورة والمعقدة.

ويشير بيتر بلاو B. Blow على أفكار فيبر بأن هذه الأخير (فيبر) قد نظر إلى البيروقراطية بوصفها شكلا للتنظيم الاجتماعى يتميز بخصائص معينة. وفى موضع آخر ذهب بلاو إلى القول بأنه من المفضل تعريف البيروقراطية بأنها تنظيم يودى إلى زيادة الفعالية الإدارية. وعرف فرانسيس Franin وستون Stone البيروقراطية بأنها ذلك الشكل من التنظيم الذى يعمل على تحقيق الفعالية والاستقرار.

وتوجد علاقة وثيقة بين تحليلات فيبر للبيروقراطيات والتنظيمات عموما، وبين تحليلات برنارد للتنظيمات، وقد أشار هوبكنز Hopkins إلى أن نظرية التنظيم تتضمن وجهتين مختلفتين للبيروقراطية التنظيمية. فكتابات فيبر تركز على بناءات القوى ذات الصيغة القانونية حيث الاعتماد على الطابع العقلانى، والخبرة العلمية، والتسلسل الادارى. أما برنارد فيركز على تحليل البناءات التنظيمية من خلال عمليات الاتصال وعلاقاتها باتخاذ القرارات وتحديد المسؤوليات.

وعموما فإن فيبر وبرنارد يركزان أيضا على كفاءة أنماط السلطة وفعاليتها داخل البناءات التنظيمية. ولكن الاختلاف بينهما يرجع إلى أن الأول ركز انتباهه على البناء التنظيمي نفسه. أما الثاني فقد اهتم بالعمليات الداخلية للتنظيم، وإن كانت تحليلات برنارد اهتمت بالبناء غير الرسمي ووظائفه التي تنعكس على البناء الرسمي، ونسق الاتصال يعمل على الاستقرار والسيطرة على مشاعر الأفراد ورغباتهم<sup>(١)</sup>.

وفي رأى تالكوت بارسونز (١٩٠٢ - ١٩٧٠) أن العملية العقلية والتي هي خاصة من خواص البيروقراطية، تشير إلى عدة أفكار أساسية، هي:

- ١- للوضوح الفكري والتخصص وتنسيق الأفكار.
  - ٢- التحكم المعياري للقواعد ونظام المراقبة.
  - ٣- تصور معين لحالة الواقعية، فالأفكار ليست مجردة، ولكن لها أنماط اجتماعية وسلوكية وحتى يكون لها طابع من الاعتقاد والشرعية<sup>(٢)</sup>.
- وأثار ألفن جولدنر Alvin Gouldner وهو أحد علماء الاجتماع الوظيفيين الذين اهتموا بدراسة التنظيمات من خلال متغيرات لها آثارها الوظيفية، ويعكس ذلك طبيعة البناءات البيروقراطية، وبصفة خاصة تقسيم العمل. وفحص أنماط البيروقراطية الاجتماعية، وميز بين نموذجين منها، هي: قواعد البيروقراطية المتمركزة حول العقاب، وقواعد البيروقراطية النيابية. وهنا نجد تقاربا واضحا بين تحليلاته لطبيعة القواعد، وتحليلات فيبر عن التنظيمات وبنائات السلطة.

1- Coker & Resonberg Sociological ... p. 478.

٢- د. عبد الله محمد عبد الرحمن. النظرية في علم الاجتماع. ص ٢٧٨ - ٢٧٩ .

واشترك جولدنر مع ميرتون وسيلزنيك في السعي إلى إبراز أثر التنظيم البيروقراطي فيما يحدث فيه من نتائج غير متوقعة، ولا مرغوبة بفعل خصائص التنظيم، وخرج بنتيجة مؤداها أن التنظيمات البيروقراطية فى حاجة إلى وضع نظام للرقابة، للمحافظة على توازن واستقرار جزء من التنظيم الكبير، يؤدي فى نهاية الأمر إلى الاخلال بتوازن التنظيم الكبير ذاته.

ويسير نموذج جولدنر على النمط الآتى:

١- أن رغبة المستويات العليا فى التنظيم البيروقراطي للرقابة على أعمال وسلوك التنظيم وأعضائه تتبلور فى تطبيق قواعد وتعليمات عامة فى تحديد إجراءات العمل.

٢- يترتب على تطبيق تلك القواعد بتخفيض الشعور بعلاقات القوة فى التنظيم وقلة وضوح الفرق فى مراكز القوة حيث الجميع يخضع لذات القواعد.

٣- بناء على تخفيض علاقات القوة، فإن أعضاء الجماعة يميلون إلى قبول سلطة ونفوذ المشرفين بحكم مراكزهم وطبيعة أعمالهم. وهذا يؤدي إلى تقليل حدة التوتر والصراع فى الجماعة.

٤- حيث تتحقق تلك النتائج المتوقعة والمقصودة وتبدو فاعليتها فى تخفيض التوتر والصراع فى جماعات العمل، يزيد الميل إلى تدعيم وتأييد تلك القواعد العامة.

٥- ومن ناحية أخرى، فإن تحديد تلك القواعد العامة للسلوك غير المرغوب، إنما يحدد فى نفس الوقت لعضو التنظيم ما هو مطلوب منه كحد أدنى. وعلى ذلك يضعف تقبل الأفراد لأهداف التنظيم العامة كأساس للعمل، ويتبلور فى توقع الأفراد وأدائهم للحد الأدنى من العمل.

دون محاولة بذل جهد أعلى مما يؤدي إلى الإخفاضات في الاتجازات الفعلية عن الأهداف العامة للتنظيم.

٦- وتتعد المشكلة حين تترك الإدارة العليا أن العمل يتم عند الحد الأدنى له، ويفسر ذلك على أنه فشل من جانب أعضاء التنظيم؛ مما يؤدي إلى زيادة الرقابة، وتحقيق الإشراف، والمزيد من القواعد العامة، وبالتالي مزيد من انخفاض معدلات الأداء إلى حدودها الدنيا.

٧- وأخيرا فإن زيادة الإشراف وتحقيق الرقابة تجعل علامات القوة أكثر وضوحا، إذ يدرك أعضاء الجماعة أنهم موضع سيطرة واستغلال المستويات العليا، وذلك يؤدي إلى التوتر والصراع الداخلي الذي ينتهي إلى اختلال توازن التنظيم الأصلي.

وميز جولدنر بين نوعين من القواعد البيروقراطية داخل البناءات التنظيمية، ولهما أهمية مميزة حسب طبيعة كل منهما:

١- القواعد بذات الطابع الجزائي والعقابي: وينشأ هذا النمط كاستجابة إما لضعف الإدارة أو من جانب العمال لإجبار أى منهما على الامتثال للأمر. فالعمال يضغطون على الإدارة من خلال تقليل نشاطهم، وبالتالي ينخفض مستوى الانتاج؛ مما يضطر الإدارة إلى قبول اشتغال العمال ساعات زائدة مقابل أجور إضافية.

٢- القواعد ذات الطابع اللبالي: وتوجه داخل البناء التنظيمي، والاتفاق حولها، بين القادة والأكتباع. وهي تختلف عن الأولى من حيث أنها تستمد مشروعيتها من أسس ديمقراطية إلى حد ما، ويعتمد عليها في منع الصراعات والتوترات الداخلية عموما. وقد أدى ذلك بجولدنر إلى تطرق مشكلات كالضبط والقيادة .

وأقر جولدنر السلوك الذى يؤديه البيروقراطى، حيث يصدر الرؤساء الأوامر، ويطيعها مرؤوسيههم، وقد ينشأ بعض التوتر بين الفئتين. ولكن مع قدر ضئيل من الصراع. ومادامت القيم مشتركة بين الجماعتين، فإن الانحرافات لاتحدث إلا بالاهمال المتعمد أو بسبب الجهل.

ودرس جولدنر<sup>(١)</sup> نتاج هذا السلوك فى ضوء أهداف التنظيم. وقدم إطارا تصوريا آخر غير إطار الوسائل والغايات، وأثار سؤالين، هما:

١- ما سبب الاعتقاد بأن الوسائل التى تحولت إلى غايات ليست إجراءات رسمية عقيمة.

٢- ما السبب فى أن بعض الإجراءات والممارسات التى تعتبرها إحدى الجماعات إجراءات رسمية عقيمة تراها جماعة أخرى أنها لا تستحق لية تسمية بفيضة، وقد تسميها إجراءات طبيعية رسمية.

ويقول جولدنر أن الجهود البيروقراطية تعتمد فى خلق روتين بيروقراطى ثابت على النتائج الناشئة عن القواعد والتعليمات البيروقراطية، وهى:

١- وظيفة الشرح أو التفسير: وكانت الحاجة لهذا النوع من القواعد فى المصنع القائم على سطح الأرض أكثر منها فى المنجم. وذلك لتحديد التزامات العمال. ولم يكن للجماعات غير الرسمية للعمال الدافع أو القوة لوضع وتوجيه مسئوليات العمل.

٢- وظيفة التخفى: عندما قاوم العمال ورؤسائهم شرعية سلطة المدير الجديد، ساعدت القولات البيروقراطية على الادعاء بأنه لا يغير شيئا. ولكن المكتب الرئيسى للشركة هو الذى يحدث كل التغيير.

---

1- M. Weber. The theory of social and Economic organization, pp. 392 -420.

٣- وظيفة جهة الضبط عن بعد: هذه القواعد التى يصدرها المركز الرئيسى للشركة ساعدت المدير الجديد على تجنب مقاومة العمال القدامى.

٤- وظيفة الانحراف: تلاحظ هذه الوظيفة فى عملية اعلان "ممنوع التخين" التى يتجاهلها العمال باستمرار.

٥- وظيفة استمرار الجهود أو البلادة: حيث تتضح هذه الوظيفة عند ملاحظة تفاعل العمال مع المشرفين، فكما حاول المشرف تنفيذ تعليمات الغياب ترك عمال المنجم ما يقومون به من أعمال. وكما كان تنفيذ التعليمات يتم بواسطة الإشراف الدقيق، خرج العمال على هذه القواعد، وتزداد مقاومتهم وعداؤهم بأن يبذلوا فى العمل أقل مجهود يستطيعونه<sup>(١)</sup>.

وعرض بيتر بلاو B. Blau طبيعة البناءات الداخلية والخارجية للتنظيم من خلال المدخل البنائى الوظيفى، وكشفت تحليلاته عن مسألة الكفاءة، والتكيف، وتبنى مفهوم المرونة بدلا من مفهوم الجمود الذى تتطلبه عليه عناصر البيروقراطية كما حددها فيبر. وتوصل بلاى إلى إدراك مدى تأثير التغيرات التى تطرأ على الموقف الخارجى، وأنه لا يعتبر العامل الوحيد المؤثر على البناءات الداخلية، وإحداث التغيير فيها، لأن معظم هذه البناءات لها إجراءات وأغراض معينة، ولها نتائجها الخارجية على التنظيم والأفراد.

وبالرغم من وجود الإنجازات الموضوعية للوظائف الداخلية، ولكن هناك أيضاً الجوانب غير الوظيفية. ومن الصعوبة تحقيق التكيف التام نظرا للتغيرات التى تحدث على طبيعة الوظائف والأساليب الإدارية، وعلى أية حال فإن ديناميكية التغيرات على البناءات التنظيمية البيروقراطية، لا تظهر



كأدوات أو أجهزة شاملة بقدر ما ترجع إلى عمليات التغير الداخلية على التنظيمات وأنساقها المختلفة<sup>(١)</sup>.

وتظهر من نتائج دراسة بلاو الواقعية أن القوى الداخلية والخارجية تعمل على التغير بصورة مستمرة. ويظهر ذلك بوضوح في مفهوم المتطلبات التنظيمية الذي يكشف عن طبيعة العمليات البيروقراطية وإجراءاتها، ونشأة عناصر أخرى جديدة، حيث تظهر تلك الأنماط بأهدافها الوظيفية وأخرى غير الوظيفية والتي تؤثر بدورها على طبيعة وإنجاز الأهداف التنظيمية<sup>(٢)</sup>.

وقد تصور فون مول Mohl البيروقراطية تصورا آخر، فهو لم ينظر إليها على أنها مجرد صورة من صور الإدارة والحكم، لكنه حاول تحديد أبعادها، فأوضح التعقيدات المرتبطة بها، وتركيزها على الشكل دون المحتوى. وربط لوبلاي Lelay البيروقراطية بالطبقة الوسطى من الموظفين ووصفها بأنها أقوى مشجع على تهرب صغار الموظفين من مواجهة المواقف وتحمل المسؤولية، وهي أنجح رسالة لقمع روح المبادرة والابتكار.

وذهب ميل Mill في مؤلفه دراسات في الحكومة التمثيلية (١٩٦١) إلى القول بأن إذا كانت أعمال الحكومة في أيدي الحكام المحترفين، فهذا يعنى البيروقراطية.

وقد دعم لاسكى ذلك في مقالة له عن البيروقراطية فى موسوعة العلوم الاجتماعية، بقوله: إن المصطلح له دلالة على نوع من الحكومة ينهض بعملية الرقابة الكاملة فيها الموظفون، حتى أن سلطتهم قد تعرض حريات أفراد الشعب للتهديد.

---

1- B. Blau, Dynamic of Bureaucracy, P.P. 401- 404.

2-Ibid, P. 210.

ويعرف هيرمان فينر Herman finer الابيروقراطية بأنها: حكومة الموظفين. كما عرفها لاسويل Lasswell وكابلان Kaplan بأنها نظام الحكم الذى يشكل فيه الموظفون صفوة من صفوات المجتمع.

وكرد فعل لهذا كله ظهر اتجاه يؤكد عدم فعالية البيروقراطية. وهو تصور مرتبط بالفكرة الشائعة لدى الرجل العادى عن الممارسات البيروقراطية. ويتمثل ذلك فى رأى مارشال ديموك Dumock فقد استخدم مصطلح البيروقراطية كنفىض للحبوية الادارية والبيروقراطية - وفى رأيه - هى تعبير مركب عن عدم المرونة والصورية. وقد أرجع ديموك ذلك إلى مجموعة من العوامل، هى الحجم التنظيمى، وتنوع القواعد التنظيمية، والانطواء الجماعى.

وأيد ستروس Strausse رأى ديموك فذهب إلى أن كلمة بيروقراطية تشير إلى كل جوانب النقص فى بناء التنظيمات ووظائفها. فهى تؤدى الى كبح المبادأة، وتبديد الجهد والطاعة، وتفتيت العمليات دون مبرر<sup>(١)</sup> وأشار روبرت ميلتون إلى أن مفهوم البيروقراطية يستبعد العمليات غير الرسمية وغير المتوقعة. وإسهامه يعتبر بمثابة رد فعل لنظرية فيبر فى التنظيم البيروقراطى. تلك النظرية التى أكدت على تدعيم المظاهر الرشيدة فى التنظيم، وتجاهل الضغوط والتوترات التى تدخل داخل التنظيم. ومن هنا اهتم ميلتون بدراسة الوظائف السلبية للبيروقراطية، محاولا بناء نظرية متوسطة المدى.

واستحدث ميرتون ثلاث مفاهيم تحليلية للبيروقراطية، هى: الوظائف الكامنة فى مقابل الوظائف الظاهرة، والمعوقات الوظيفية فى مقابل الوظيفة،

---

1- E. Strauss. The Ruling Servants . P. 41.

واخيرا البدائل الوظيفية. واستعان ميرتون بمفهوم فيبلن Veblen عن العجز الناشئ عن التدريب Trained incapacity والذي يشير إلى الحالة الناشئة عندما لا يستغل الفرد قدراته بطريقة سليمة.

واستعان ميرتون كذلك بمفهوم "كبوى" من الذهان المهني، والذي يشير إلى التعود على الروتين اليومي، والشعور بالبلادة أمام أشياء أخرى. ويشير المفهومان إلى التناقض الأساسي الكامن في أفعال الأفراد<sup>(١)</sup>.

وحاول كروزييه Crozier الكشف عن عدم فعالية البيروقراطية مستندا في ذلك إلى دراسة حقيقية. وأوضح كروزييه أن الأفراد قد يستخدمون القواعد التنظيمية لخدمة مصالحهم وامتيازاتهم، وأن تدعيم هذه المصالح والامتيازات من شأنه أن يصيب التنظيم بالجمود، وتثبيت الأوضاع الراهنة، بما لا يتلاءم مع احتياجات المشروعات الحديثة القائمة على التكنولوجيا المتقدمة.

وعلى عكس التصور السابق نجد هارولد لاسكي في القرن العشرين يذهب إلى أن مصطلح البيروقراطية يستخدم للإشارة إلى: نظام للحكم فيه يمارس الموظفون الإشراف والتوجيه والسلطة على نحو يهدد حرية المواطنين العاديين<sup>(٢)</sup>. وحاول بعض العلماء اقتراح الحلول اللازمة للتغلب على الآثار السلبية والجانبية للديموقراطية، فقد أكد هيرمان فاينر، أن Finer أن البيروقراطية هي حكم الموظفين، وعرفها شارب Sharp بأنها ممارسة الإداريين الفنيين للسلطة.

---

١- د. محمد عبد الله أبو علي. نقد نظرية البيروقراطية عند ماكس فيبر. مجلة العلوم الاجتماعية للجمعية، ١٩٧٣، ص ٢٢٠.

2- H. Laski Bureacracy, Encyclopeidia of the Social Sciences, PP. 70-74.

وعرف أرنولد برهنت Brecht البيروقراطية بأنها حكم الموظفين، لكنه ميز بين معنيين للمسلطة: الأول يتمثل فى الحق القانونى لإصدار الأوامر. والثانى يتمثل فى ضمان إنجاز شئ ما.

ولم يشهد أثر بداية التحول فى الجهاز الادارى، إلا مع بداية الستينيات. ولاشك أن الطفرة المالية ساعدت على للتوسع السريع فى عدد الوزارات والمشروعات العامة، كما ساعدت على التضخم المتعاظم فى العمالة.

ومن الواضح أن هناك توافقاً كبيراً من حيث الزمن بين الزيادة المتعاظمة فى الموارد المالية، وبين للزيادة فى عدد الوزارات والمشروعات العامة والتضخم فى حجم العمالة فى القطاع الحكومى والقطاع الخاص، وهكذا فإن الوفرة المالية ساعدت على التوسع فى البنين فى الحكومة توسعا غير مدروس، كما أنها ساعدت على توجه الإتفاق توجها لايرتكز بالضرورة على الاستخدام الأمثل للموارد المالية. ولهذا فإن البنين الحكومى ليس مبنيًا على مخطط سليم تحكمه الحاجة بقدر ما هو مبني على العشوائية والاعتماد على الوفرة المالية فى استيعاب تكاليف هذا البنين والعمالة المتعاظمة فيه.

ولقد توسعت الأجهزة والمؤسسات الحكومية وازداد عددها نتيجة للنقط. وقد برز للتوسع بصورة ملموسة مع الطفرة المالية التى حدثت نتيجة لإيرادات النفط فى عام ١٩٧٤/٧٣. ولذلك كان عدد المؤسسات العامة التى أنشئت منذ تلك الفترة إجمالاً أكبر من عدد المؤسسات فى فترة أخرى<sup>(١)</sup>. وفى أكثر هذه الدول ازداد عدد الوزارات زيادة ملموسة خلال السبعينات. كما تم إنشاء العديد من المشروعات العامة خلال تلك الفترة بهدف تنفيذ

---

1- M. Sadek, Public enterprise and Development. Bahrain, Kuwait Qatare. The united Arab Emirates and Sousdi Arabia, Pritto Publice, Anno XXV 111 , N1, 1978, P. 142.

التجهيزات الأساسية اللازمة أو تنفيذ بعض المشروعات الصناعية الرئيسية أو تقديم بعض الخدمات التحويلية التسهيلية للقطاع الخاص.

من المألوف حالياً أن يشار إلى التنظيم البيروقراطي باعتباره عقبة تقف أمام وصول التغيير الاجتماعي بأبعاده، أو كمعونة أمام بلوغ التخطيط، والنتائج الأساسية التي رسمت الخطة لبلوغها. وبعد أن كانت الدولة ترفع شعار زيادة الإنتاج، ظهر وزراء يقفون على قمة الليبروقراطية، ويسعون جاهدين إلى إقامة العقبات أمام تحقيق هذا الشعار، ويتفننون في صف الجماهير في طوابير، مما يسعدهم وينتج صدورهم.

### تقسيم النظرية البيروقراطية :

يقول د. عاشور<sup>(١)</sup>: أن الدور الاجمالي للبيروقراطية يتحقق نتيجة للأسباب الآتية:

١- أن قيام التنظيم البيروقراطي لجهاز الحكومة على الموضوعية والقانون يعطى هذا الجهاز قدرة لا تتوافر لغيره على تحقيق التجانس والاندماج الاجتماعي المفنقد في المجتمعات النامية.

٢- أن الجهاز الحكومي بما يحمله من مقومات الاستقرار والاستمرارية يمكن أن يمثل عاملاً مهماً في توفير الاستقرار للتنمية السياسية وامتصاص يمكن أن يؤدي بها إلى تقلبات عنيفة.

٣- إن الجهاز البيروقراطي بما يقوم عليه من رسمية في العلاقات، وموضوعية في التصرفات، يمكن أن يرسخ الكثير من القيم والتقاليد الاجتماعية والسلوكية المتطورة.

---

١- د. أحمد صقر عاشور. الادارة العلمية. ص ١٤٣-١٤٥.

٤- ان قيام الجهاز البيروقراطى للدولة على الموضوعية، وعلى تغليب الاعتبارات الفنية العلمية، ونبذ المنطق غير العلمى يمكن بدرجة أكبر من تحقيق الكفاءة فى استغلال كافة الإمكانيات المتاحة له، والقيام بمختلف البرامج العامة بما يحقق النتائج المنشودة منه.

ورغم أن الشكل البيروقراطى يؤدى إلى تحقيق الدقة، والوثوق، والكفاءة نتيجة لاعتماده على الموضوعية والرشد والاستقرار، وكذلك لقدرته على إتصاف العاملين بالتصرفات الرسمية، والحرص على الالتزام بالموضوعية. واستخدامهم للطرق المنهجية فى أدائهم للعمل. إلا أن هذا الشكل ينطوى على العديد من العيوب نذكر منها ما يلى:

١- إن بالالتزام بالقواعد والعلاقات الرسمية يؤدى إلى التمسك بالتنظيم والقواعد والاجراءات ويتجاهل الأهداف التى يسعى إليها التنظيم البيروقراطى، ومعنى ذلك تحول القواعد والاجراءات من وسيلة إلى غاية. وقد يرجع ذلك إلى عدم وضوح الأهداف أو جمودها، وكذلك لعجز الموظفين عن إجراء التعديل المليم فى سلوكهم - أى عدم المرونة. الأمر الذى يساعد على ظهور الروتين، وما يترتب عليه من الرجوع إلى الرؤساء فى أبسط الأعمال، إما للتهرب من المسئولية، أو التردد فى التصرف، أو التحرر من النواحي الإنسانية. وتكون النتيجة طول خطوط الاتصال، والبطء فى أداء الخدمات، وزيادة الوقت الضائع وهدر الجهود، وارتفاع التكاليف.

٢- تجاهل الاعتبارات المحيطة بالتصرفات والقرارات، لأن تقاضى الموظفين ومبالغتهم بالاهتمام بالقوانين والقواعد، ورغبتهم فى الرجوع إليها باستمرار، وفى جميع الظروف، ينعكس على موضوعية التصرف

وصحته، رغم ما ينطوى عليه من عجز في تلبية الخدمات المطلوبة، ومعنى هذا أن تصرفات وقرارات التنظيم البيروقراطي تصبح صحيحة في صورتها العامة، ولكنها غير ملائمة للحالات المعروضة.

٣- إن نواجد العاملين مع بعضهم البعض وتأثرهم بظروف واحدة، وارتباط مستقبلهم الوظيفي بالتنظيم البيروقراطي يجعلهم يكونون طبقة تتميز بالتكثف ومقاومة كل ما يهدد مصالحهم، ويظهر ذلك بصفة خاصة في مجموعة من السلوكيات، لعل أهمها:

أ- مقاومة كل محاولة للتعديل أو التغيير، فعندما تتعرض مصالح الموظفين للتهديد أو الخطر، فإنهم يلجأون إلى عرقلة العمل، ومنع المعلومات، والاستمرار في الأنظمة القديمة ومعنى ذلك الوقوف في وجه كل ما هو جديد أو متطور.

ب- يتمسك الموظفون البيروقراطيون بتطبيق القواعد والإجراءات، الأمر الذى يؤدي إلى ظهور النزاع بينهم وبين جماهير المتعاملين. كما أن مثل هذا السلوك يجعلهم يميلون إلى التعطيل والتأثير في مصالح الجماهير.

ج- يستمد الموظفون البيروقراطيون مراكزهم من تخصصاتهم المهنية. وينعكس ذلك في شكل سلوك تسلطى، الأمر الذى يؤدي إلى اتهامهم بالتعالى والانزعال عن روح الخدمة العامة، فالجماهير ترى أنها متفوقة اجتماعيا ومياسيا، بينما يرى الموظفون البيروقراطيون أنهم متفوقون إدارياً.

٤- افترض النموذج البيروقراطي في أن ما احتواه من أبعاد لها صفة العمومية، وظن أنها سارية بالنسبة لكل المجالات متناسيا العوامل

الخاصة التي تؤثر في كيان ومناخ المنظمات. فالبيروقراطية تأثرت بأهداف الصناعة وضوابط الجيش، والتي تجاهلت دور العنصر البشري في التأثير على الأداء. فالأفراد والجماعات بدوافعهم ومعنوياتهم وسلوكياتهم تؤثر على سلوكيات الأداء، ولا يمكن تجاهل مثل هذا السلوك في العلاقات والعمليات الإدارية والتنظيمية سواء في الأجهزة الحكومية، أو في غيرها من الأجهزة.



## **الباب الثالث**

### **البيروقراطية**

### **العوامل المؤدية إلى البيروقراطية**

### **وتصنيفاتها وخصائصها وأركانها**

الفصل العاشر : العوامل المؤدية إلى البيروقراطية - تصنيفات  
البيروقراطية

الفصل الحادى عشر : خصائص البيروقراطية وأركانها



## الفصل العاشر

### العوامل المؤدية إلى البيروقراطية وتصنيفاتها

تفاعلت البيروقراطية كظاهرة إدارية وليدة ظروف اقتصادية وإدارية واجتماعية مع بعضها لتكوين الخطوط العامة للبيروقراطية. فقد ظهرت البيروقراطية في ظل الرأسمالية باعتبارها أداة تستخدم لقمع النضال السياسى بين الشعب العامل. فالنظام الرأسمالى له أسلوبه المميز للعقائى. وهو يعمل على نمو البيروقراطية. وازدهارها بواسطة العديد من الطرق والوسائل لزيادة سيطرتها فى جميع مجالات الحياة الحديثة لما لها من نظام صارم محدد ينهض على المعرفة العلمية المتخصصة. فالمعرفة العلمية لها دور بارز فى تقدم التنظيم البيروقراطى، واستخدام أحدث طرق العمل وأساليب الانتاج. فهي مرتبطة بالنسق الاقتصادى والصناعى، حيث تؤدى إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية، وأكبر قدر من الإنجاز الذى يظهر أهمية الأفراد المتخصصين ذو الخبرة العلمية للتكنولوجية. حيث يعملون على تقوية مراكزهم بواسطة معرفتهم للأساليب الفنية فى العمل. أو اختراهم لما يطلق عليه بالأسرار الوظيفية فى مجال العمل الداخلى بالتنظيمات.

وهكذا توجد علاقة وثيقة تربط ظهور البيروقراطيات الحديثة وتطورها بازدهار الرأسمالية العقلانية. وتعتبر الطبقات الوسطى خير استيعاب لتلك الخصائص الجديدة للرأسمالية لما لها من امتيازات إجتماعية واقتصادية، ولارتباطها بطابع أخلاقى دينى مميز.

ولقد كان التخلف الاقتصادى، وزيادة نسب الفلاحين بين السكان، ونقص المتخصصين المهرة، ونقص الثقافة من بين العوامل الموضوعية التى أدت إلى نشر البيروقراطية. وعملت كذلك عوامل نقص الوعى الطبقي بين

السكان، ورسوخ التقاليد شبه القطاعية من ناحية أخرى على استمرار البيروقراطية.

ويرتبط ظهور البيروقراطية بالنظريات التي تؤكد على النمو المهنى، وتباين الوظائف، واغتراب الايمان عن العمل، ونمو الاتجاهات نحو الأوليغاركية، فضلا عن عملية الترشيد. كما ترتبط البيروقراطية بنظريات أكثر تحديدا تتناول القواعد وتسلسل السلطة، والاتصال والمشاركة، واتخاذ القرارات في مختلف الهيئات والمؤسسات.

وتتخلص العوامل المؤدية إلى البيروقراطية في تطور اقتصاد النقود، والحاجة إلى جيوش كبيرة، وازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والجماعة والأمن، ووسائل الاتصال والنقل، ونشير هنا بإيجاز إلى هذه العوامل:

#### ١- تطور اقتصاد النقود :

قام نظام المقايضة في البيروقراطيات القديمة. فقد كان الموظفون يحصلون على دخول عينية تحميهم من التقلبات الحادة في قوة النقود الشرائية. وعندما ألغيت الامتيازات التي كان يحصل عليها الإقطاعيون، وأصبحت جباية الضرائب تسير بطريقة غير منتظمة، لأن هؤلاء الإقطاعيين هم الذين كانوا يجمعون الضرائب. ولذلك أعطت الدولة الموظفين حق جباية الضرائب، لكي يحصلوا على مرتباتهم، أو كانت تعطيهام قطعاً من الأراضي الزراعية كي يستغلونها بأنفسهم. وبذلك كان الوضع الاقتصادي للموظف يشبه الوضع الاقتصادي للمزارع. فالوظيفة هي في الواقع مصدر للدخل، الأمر الذي جعل بعض الأفراد يحاولون شراء هذه الوظائف .

حقاً إن تطور اقتصاد النقود ليس شرطاً حتمياً لوجود البيروقراطية، إلا أن الحصول على دخل دائم شرط لاستمرار البيروقراطية في الوجود.

وحيث أنه لا يمكن الحصول على هذا الدخل من الأرباح الخاصة، فو من إيجار الأراضي، يصبح نظام الضرائب هو الشرط الوحيد لاستمرار الإدارة البيروقراطية فى الوجود.

ويقوم هذا النظام الضريبى على اقتصاد النقود كامل النمو، حتى أنه عندما كانت الحكومات البدائية تفرض نظاما ضريبية، تطورت البيروقراطية بها تطورا كبيرا.

## ٢- زيادة حجم الأعمال الإدارية :

تتحول الإدارة إلى إدارة بيروقراطية إذا ازداد حجم الأعمال الإدارية، ولكن ليس معنى ذلك ازدياد حجم الأعمال هو السبب فى وجود إدارة بيروقراطية، لأن وجود الحكومة الكبيرة لم يرتبط دائما بالبناء الديموقراطى للدولة. فقد انهارت الإمبراطورية الرومانية القديمة بالرغم من تزايد البيروقراطية بها.

حقيقة أن التوسع فى الأعمال الإدارية يرتبط مباشرة بدخول البيروقراطية. ولكن كانت روما مثل انجلترا تستغنى عن البيروقراطية إلى حد ما، لأن عدد الوظائف الحكومية كان محدودا للغاية، لأن انجلترا بفضل وضعها الجغرافى بعيد عن بقية القارة الأوربية .. ولكن لا تحتاج إلى جيش كبير لحماية حدودها. والجيش الكبيرة عادة تتكلف بنفقات باهظة.

وفى بداية العصور الحديثة نشأت الحكومات المركزية فى أوروبا وأصبح لها الامتيازات التى كانت لأمرأء الاقطاع. وبذلك نشأت البيروقراطية، ولا شك أن الحكومة الحديثة تعتمد على البيروقراطية. كذلك كلما زاد احتكاك الدولة بالدول الأخرى ازدادت الأعمال الإدارية بها وازدادت درجة مركزيتها. وتحولت الإدارة إلى بناء ديمقراطى.

## ٣- ازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والحماية والأمن :

لاشك أن ازدياد حاجة المجتمع إلى النظام والحماية والأمن أدى إلى الاتجاه نحو البيروقراطية: لقد كانت الجماعة القرابية تعمل على حماية حقوق الفرد، وتكفل شعوره بالأمن، كما تتولى مسئولية مساعدته على الإنتقام، ولكن في الحكومات الحديثة تحولت هذه المسئولية إلى الدولة من خلال رجال الشرطة. وبذلك تغير نوع الأعمال التي تؤديها الحكومة. وأضيف لها وظيفة جديدة، وبذلك ازداد الاتجاه نحو البيروقراطية.

## ٤- وسائل الاتصال الحديثة :

يؤدي وجود وسائل الاتصال والنقل إلى ازدياد الاتجاه نحو البيروقراطية. كما أن هذه الوسائل تتكلف مبالغ باهظة الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة وجود وسائل للتمويل العام لإمكان الصرف عليها. هذا بدوره يؤدي إلى زيادة الاتجاه نحو البيروقراطية. ولاشك أن درجة تطور وسائل الاتصال شرط هام لوجود الادارة البيروقراطية، ولكنه ليس الشرط الوحيد.

وتلعب الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية دورا كبيرا في التأثير على الإجراءات الادارية، وتوزيع الخدمات التي تعترضها الأجهزة الحكومية. ولعل هذا هو السبب في تفاوت تطبيق الإجراءات وفي تفاوت مستوى الخدمة، ولعل هذا هو السبب في تفاوت تطبيق الإجراءات وفي تفاوت مستوى الخدمة، ولعل هذا هو السبب في انتشار ظاهرة المحسوبية والواسطة. ومما يضاعف من نمو هذا السلوك البيروقراطي انعدام الشواب والعقاب، أو ممارسته بطريقة مزاجية تعتمد على الاعتبارات الشخصية أكثر من اعتمادها على المعايير الموضوعية.

يضاف إلى ذلك فإن البيروقراطية حينما تكون بعيدة عن المساءلة والمحاسبة من قبل القاعدة العريضة من المجتمع تستمر في التوسع، وفرض

الهيمنة وممارسة كل السوءات الادارية<sup>(١)</sup>.

وقد أبدى بعض الدارسين اهتماما كبيرا بالدعائم الأيديولوجية للبيروقراطية، وللواقع أن هذا الاهتمام له ما يبرره، ذلك أن الأيديولوجيات التي تصاغ من أجل دفع الناس نحو العمل لا تتضمن فقط جوانب انفعالية - فالأيديولوجيات تستند إلى نظرة شاملة تتناول طبيعة الإنسان والمجتمع والكون. كذلك من الصعب على عالم الاجتماع أن يهمل تماما الأساس الأيديولوجي لأي قضية يدرسها، فالأيديولوجيات الحديثة كالماركسية تحاول سد الهوة بين التفكير الأيديولوجي والممارسة العملية، وخاصة فيما يتعلق بالمنطلقات الفكرية.

فلقد نقد ماركس هيجل، وكان هذا النقد أول مناسبة قدم فيها تصووره للبيروقراطية. ولقد حدد هيجل عاملين رئيسيين لضمان عدم تجاوز قرارات الموظفين حدود المصلحة العامة: الأول: هو تسلسل السلطة، والثاني هو استقلال الهيئات والمجتمعات المحلية التي تعبر عن المصالح الخاصة للجماعات المختلفة. وأكد هيجل كذلك أن قيم واتجاهات الموظفين أنفسهم تتضمن عناصر تؤكد العدالة والغيرية. إذ أن هؤلاء الموظفين يشكلون الجزء الأهم من الطبقة الوسطى، تلك التي تمنح الأمان والذكاء قيمة كبرى.

### تصنيف البيروقراطية

عَدَّ ألفن جولدنر نتيجة دراسته "مصنع الجبس" وتطوير نموذج فيبر المثالي وميزه بين ثلاث أنماط للبيروقراطية، وهي<sup>(٢)</sup>:

---

١- د. أسامة عبد الرحمن. المرجع السابق. ص ١٠٧ - ١٠٨.

## ١- البيروقراطية المزيفة

وفيها ترفض القواعد من جانب هيئة خارجية، فلا العمال ولا الإدارة ولا الرؤساء أو المرعوسين يحددون أنفسهم أو حتى يشاركون في وضع هذه القواعد، وبالتالي لا يستطيع الرؤساء أو المرعوسين أن يضيفوا صفة الشرعية على هذه القيم في ضوء قيمهم الخاصة ... ويترتب على ذلك أنه من الممكن أن يؤدي تدعيم القاعدة إلى انتهاك قيم كل من للجماعتين، ولذلك يعتبر الانحراف من القاعدة تدعيماً لمكانة العمال والإدارة، والقواعد هنا لا تدعمها الإدارة، كما أنها لا تحظى بطاعة وقبول العمال، وبالتالي لا يحدث صراع بين الجماعتين.

## ٢- البيروقراطية ذات الطابع التمثيلي :

وهنا تبدأ الإدارة والعمال في وضع القواعد والنظر إليها على أنها ملكاً لهم، وبالتالي يمكن للإدارة والعمال إضفاء سمة شرعية على القواعد في ضوء قيمهم الخاصة. ومن ثم نجد أن تدعيم هذه القواعد لا يعنى فى أغلب الحالات انتهاكاً لقيم أى من الجماعتين. ويضر الانحراف عن القاعدة بمكانة الرؤساء والمرعوسين بينما لا يسمح الامتثال لكلاهما بتحسين حالته. وهكذا تحظى القواعد هنا بتدعيم الإدارة، كما تحظى بطاعة العمال وتؤدي هذه القواعد إلى توترات، ولكنها نادراً ما تحتوى على صراع صريح. والتأييد المشترك للقواعد تدعمه الأفكار غير الرسمية، والمشاركة المتبادلة، والمبادرة، وتعليم العمال والإدارة. وهكذا يعتبر هذا النمط ديمقراطياً.

## ٣- البيروقراطية ذات الطابع العقابي :

تنشأ القاعدة في هذا النمط استجابة لضغط العمال أو الإدارة، ولذلك فالجماعة التي لا تساهم في وضعها تنظر إليها على أنها مفروضة عليها، وبالنسبة لشرعية هذه القواعد نجد أن إما للرؤساء وحدهم أو المرعوسين



وحدهم يعتبرونها شرعية. ولذلك فإن تدعيم هذه القواعد يؤدي إلى انتهاك قيم جماعة واحدة على الرؤساء أو المرؤسين. ويؤدي الانحراف عن القواعد خسارة في المكانة بالنسبة للعمال أو الإدارة. أما الامتثال فيؤدي إلى مكاسب في المكانة بالنسبة لأي طرف منهما وحده.

والقواعد هنا يدعمها أحد الطرفين ويتجاهلها الآخر. وتؤدي هذه القواعد إلى حدوث توترات وصراعات ضخمة. ومن ثم يتم تدعيم هذه القواعد باستخدام العقوبات والجزاءات، كما يتم تدعيمها أيضا بالأفكار غير الرسمية للعمال أو الإدارة.

وإذا بحثنا النوعين الرئيسيين: النمط العقابي والنمط التمثيلي، يتضح لنا أن قواعد النمط العقابي يقبلها الأعضاء بتردد، حيث أن هذه القواعد تعتبر مفروضة من جانب جماعة خارجية، وبدون موافقة عامة. وفي حالة النمط التمثيلي نجد أن القواعد تكون مقبولة كشكل ضروري، وتحظى بسمعة شرعية والتدعيم من خلال الموافقة أو الاتفاق المتبادل بين الأطراف، وهكذا نجد أن احتمال حدوث صراع في البيروقراطية ذات الطابع التمثيلي يقل إلى حد كبير، وأن السمة المميزة للبناء الديمقراطي في هذه الحالة ليست العقاب، ولكنها تتمثل في العملية المستمرة للتطبيع الصناعي لتقليل احتمال السلوك المنحرف.

وحلل جولندر ما أطلق عليه التدريبات التنظيمية، وذلك من خلال استعراض للنموذجين الأساسيين لدراسة التنظيمات المعقدة، وهما النموذج العقلاني الرشيد، ونموذج النسق الطبيعي. وحاول أن يبين مزايا وعيوب كل نموذج منهما، وبذلك بهدف إيجاد تقارب بين نتائجهما، وتكوين نموذج مركب جديد يقدم أداء مناسباً لتحليل المشكلات التنظيمية المعاصرة.

ويرى جولدنر أن أهم المشكلات التنظيمية - هي مشكلة إضفاء صفة الشرعية على السلطة وهي تظهر عندما يمارس المديرون ضغطاً على المرعوسين الذين تختلف مهاراتهم وتخصصاتهم الفنية وخبراتهم التنظيمية عن مهارات وخبرات المديرين. ويؤكد أنه يمكن إضفاء صفة الشرعية على سلطة المدير، إما استناداً إلى خبرته المتخصصة، وإما بواسطة فرض قيود وضوابط على المعايير التي يستخدمها المديرون في تقييم أداء المرؤوسين، وإما بواسطة تعريف الإدارة وتحديد كمجال متمايز في حد ذاته ومتخصص في مشكلات العلاقات الإنسانية، ومع ذلك تظل المشكلة قائمة داخل التنظيم، بسبب أن الكثيرين من رجال الإدارة يعتبرون أنفسهم خيراً وفي العلاقات الإنسانية باللفظة<sup>(١)</sup>.

#### **البيروقراطية القبلية :**

ليست البيروقراطية في الدول النامية مجرد أداة لتحقيق أهداف التنمية، والنظرة الويبرية إلى البيروقراطية على أنها أداة مجردة من الأهواء والنزعات، تتوخى الموضوعية والانتاجية ليست نظرة واقعية، ولما كانت البيروقراطية في هذه الدول تضطلع بالدور الأكبر في عملية التنمية، فإن لها تأثيراً على برامج التنمية، وخططها وتمارس دوراً عملياً في إعداد السياسات وتفسيرها وتطبيقها.

ولهذه البيروقراطية مصالحها التي قد تفرضها على التنمية وخططها. ومن هنا فإن دراسة البيروقراطية في هذه الدول تكشف عن مدى قدرتها على أداء الدور المطلوب منها، ومدى إمكانية التوفيق بين أهدافها وأهداف التنمية. كما تكشف عن مدى إمكانية توجيهها أو إعادة تركيبها، لكي تكون أداة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف التنمية.

---

١- د. سعد عيد مرسى بدر - الأيديولوجيا ونظرية التنظيم. ص ٢٤٧ - ٢٤٨.

هذا ولا يمكن أن تتفصل الإدارة العامة عن إطارها الاجتماعي، ولا يمكن أن تكون بمعزل عنه لأن الإدارة نتاج ثقافي واجتماعي يعكس قيم المجتمع الكبير<sup>(١)</sup>. ومن ثم يمكن القول بأن السلوك الإداري هو محصلة القيم والتقاليد والثقافة التي يفرزها المجتمع. ولعل هذا يفسر لنا ضعف الأداء في الأجهزة الحكومية في الوقت التي تتخذ فيه من حيث الشكل أنماطا مقاربة للأنماط الموجودة في الدول المتقدمة.

ولما كانت المجتمعات في هذه الدول مجتمعات مشدودة إلى القيم القبلية، فإن الإدارة تبدو مشدودة في سلوكها إلى تلك القيم وإن اتخذت أنماطا جديدة وأشكالا جديدة.

ويرى د. محمد الرميحي أن ظاهرة البيروقراطية تجمع إلى جانب صفات البيروقراطية كونها ممارسة لحل المشكلات الحديثة في إطار تقليدي ومفهوم تقليدي<sup>(٢)</sup>. ولاشك أن الإدارة العامة في كل دول العالم تعتريها سلبيات الديموقراطية.

---

1- G. Caiden. Administrative Reform. P. 11.

٢- د. محمد الرميحي. معوقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ص ١٣٧.



## الفصل الحادى عشر

### خصائص البيروقراطية وأركانها

بدأت الدراسات الواقعية الحديثة تنظر إلى خصائص البيروقراطية بوصفها متغيرات أو أبعاد تتميز بتميز الأدوار والمراكز والسلطة والمسئولية المشاركين فى التنظيم الصناعى، فتسلسل السلطة مثلاً قد يوجد بدرجات متباينة فى مختلف التنظيمات البيروقراطية، وقد ترتبط أو لا ترتبط بخصائص أخرى كنظام اللغات. وخلصت الدراسات إلى أنه بدلاً من النظر إلى مفهوم البيروقراطية بوصفه مفهوماً شاملاً عاماً، فإنه بالإمكان تحليله إلى مجموعات من الأبعاد، تم دراستها دراسة مستقلة<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك فقد تميزت البيروقراطية الحديثة بمسألتين هما<sup>(٢)</sup>:

أولاً: اتجاه التنظيم البيروقراطى إلى الثبات نسبياً، ووقوفه فى وجه كل تغير يحدث فى المجتمع، بمعنى أن يفقد مرونته على التوافق أو التكيف مع كل تعديل جوهري يصيب الطابع العام للبناء الاجتماعى ووظائفه الأساسية.

ثانياً: الطابع غير الشخصى الذى يصطبغ به هذا التنظيم - بمعنى أن العاملين فى التنظيم البيروقراطى ينفذون القوانين واللوائح، ويطبقون إجراءاتها دون عاطفة أو دون النظر إلى الأخطار التى يمكن أن تترتب على مثل هذا التنفيذ. ويترتب على ذلك أن تصبح القاعدة البيروقراطية فى العمل أهم من الشخص الذى يتعامل معها أو تلحقه تأثيراتها أو نتائجها.

---

1- R/ Hull. Some Observations on weber s Analysis of Bureaucracy, pp. 32-40 .

٢- د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافى. ص ١٧٨.

وقد أورد تومبسون Thompson (١٩٦٢) الخصائص التالية للبيروقراطية اعتمادا على ما ذكره ماكس فيبر Max weber .

- ١- التخصص الوظيفي و تقسيم العمل.
- ٢- الكفاءة الوظيفية .
- ٣- مجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية دون تميز لأحد.
- ٤- سلسلة من الأوامر تحدد سلطة ومسئولية كل فرد .
- ٥- الأنظمة الصارمة، والقيود المفروضة على السلوك الفردي.

فالتخصص الدقيق يعد شرطا أساسيا لوجود الشكل البيروقراطي في الإدارة، لأن الأصل في البيروقراطية هو التركيز على الحاجة إلى مهارات عالية، لأن تكرار العمل والتدريب عليه باستمرار يصل بالإنسان إلى أقصى درجة من درجات الآخرين. فالبيروقراطية هي سبب للاحتراف ونتيجة له.

ويعمل الموظفون في الإدارة البيروقراطية في إطار قانوني يفسره اللوائح والتعليمات، وغالبا ما تفرض القوانين.جزاءات معينة في تصرفات الموظفين في عملهم مع الجمهور. إن عمل الإدارة الحكومية في النظام البيروقراطي مقيد بلوائح، فلا بد له أن يتسجم مع الضمانات القانونية القائمة. وطالما أن الموظف يعمل في ظل القانون، فلا بد أن يكون قادرا على تفسير أعماله عن طريق القانون أو اللوائح الإدارية. لكن هذا قد يقود الموظف إلى الحيرة من خلال تنفيذ اللوائح بشكل يقضى على السهولة والبسر فتقل موفورات العمل.

ويرتبط الموظفون في الهيكل البيروقراطي بالقيم والمعتقدات والآراء الموروثة من زملائهم. فالمناصب يعطى قدر من السلطة والنفوذ والمكانة، فلا بد من الاحتفاظ به بأي وسيلة للحفاظ على تلك المكانة طيلة حياته.

لا يمكن أن تتوقف البيروقراطية عند ثوابت معينة، لأن الحياة نفسها بما فيها الحياة الإدارية غير واقعة فهي تتقدم باستمرار، وربما يكون التقدم في هذا البلد أكثر من بلد آخر. لكن العجلة مستمرة في التقدم، ولا بد من نظرية جديدة، أو تجديد النظرية لتساير واقع الحال.

وقد ارتبطت فكرة البيروقراطية في ألمانيا بالتغيرات العنيفة التي طرأت على النظريات والممارسات الإدارية بعد هزيمة نابليون لبروسيا في سنة ١٨٠٦، وكانت ألمانيا عرفت في أوائل القرن التاسع عشر جماعات استشارية مؤلفة من كبار الموظفين تقدم للمشورة للحكام في بعض المسائل الاقتصادية، والسياسية، والقانونية، بحيث كانت القرارات الصادرة بعد ذلك تعبر عن الإرادة الجمعية للحكام وكبار الموظفين.

وترتبط البيروقراطية بما يطلق عليه الترشيذ. فلقد أشار جولدنر Goldner إلى أن لو سلمنا بأن البيروقراطية كما تصورها فيبر بالترشيذ، فليس ما يمنع من ارتباط الترشيذ بنظم إدارية أخرى<sup>(١)</sup>.

والبيروقراطية ظاهرة قديمة فقد أكد كريل Creel أن البيروقراطية ليست ظاهرة حديثة، وأن معظم خصائص النموذج المثالي قد تحققت في الصين قبل الميلاد بقرنين من الزمان.

ويميل بعض العلماء المحدثين إلى الاعتقاد بأن فيبر قدبالغ في وصف العلم الحديث بالطابع الإداري البيروقراطي.

ولقد أشار هارولد لاسكي Harold Laski<sup>(٢)</sup> إلى خصائص النظام

---

1- A. Gouldner, Metaphysical Pathos and the theory of Bueaucracy. Amercian Journal of Sociology, Vol, 49. p.p.496-507 .

٢- د. علي ليلة و د. عبد الوهاب جودة. المرجع السابق، ص ٧٤. للمشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافي. ص ١٧٨.

البيروقراطية، وهى التركيز على الجمود فى الإدارة، والتخلى عن المرونة فى اتخاذ القرارات.

ومن خصائص البيروقراطية التركيز على اتباع الجمود، والتخلى عن المرونة فى اتخاذ القرارات. وغالبا ما يكون أفراد التنظيم طائفة تتوارث العمل الحكومى وتسيره لمصالحهم<sup>(١)</sup>. وتتخلص القضية الرئيسية فى مدى قدرة التنظيم البيروقراطى على الاحتفاظ بطابعه كأساس لأجهزة ادارى يحقق اهدافا اجتماعية، لم أنه جاوز حدود الوظيفة، فلم يعد وسيلة يستخدمها القائمون على اتخاذ القرارات ورسم سياسة المجتمع، فتحولت البيروقراطية إلى سيد يحقق أهدافه بنفسه ويؤثر فى الفرد والمجتمع بالكيفية التى يراها<sup>(٢)</sup>.

وتقوم البيروقراطية على مبدأ الاختصاصات المحددة والرسمية التى يحكمها عادة القواعد واللوائح - أى بواسطة القانون أو القواعد الإدارية. وتتوزع الأنشطة المنظمة اللازمة لأغراض الهياكل البيروقراطية بطريقة محددة على أساس أنها واجبات رسمية .

تتوزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوراق المطلوبة لتصرف هذه الواجبات وتأتيها بطريقة مستقرة ومحدودة بالقواعد المتصلة بالوسائل الإلزامية مادية أو معنوية التى توضع تحت تصرف الأفراد الرسميين. تنص البيروقراطية على تأدية المهام بطريقة منتظمة ومستمرة لتنفيذ الحقوق بشرط أن يكون الأفراد الذين يمتلكون المؤهلات المنصوص عليها هم الذين يستخدمونها<sup>(٣)</sup>.

1- Harold Laski, Bureaueracy and Encyclopedia of social, Sciences, P. 70.

2- S. m. Eirensdt.

٣- د. عبد الغفور يونس. نظرية التنظيم والادارة. ص ٧٩.



تفصل البيروقراطية النشاط الرسمي للموظف عن حياته الخاصة، كما تفصل الأموال والأدوات العامة عن الممتلكات الخاصة للموظف. وقد أوضح ميرتون هذه النقطة بالذات. فهو يذهب إلى أنه مع زيادة عدد التنظيمات البيروقراطية، أصبحت العلاقات الاجتماعية بأدوات الإنتاج تتحكم في الإنسان إلى حد كبير. فالإنسان يدرك أنه لا بد أن يعمل لدى الغير لأنه إذا أراد أن يعمل لا بد أن يمتلك بعض الأدوات والمعدات. ولكن هذه الأدوات تملكها التنظيمات البيروقراطية سواء كانت عامة أم خاصة.

ومن ثم لا بد أن يعمل الفرد في البيروقراطية حيث توجد الأدوات والمعدات، من أجل أن يعيش. وبهذا المعنى فإن البيروقراطية تفصل بين الفرد وأدوات الانتاج سواء كان للفرد يعمل في مشروع خاص أم عام. فبعد انتهاء عهد الاقطاع أصبحت الدولة هي التي تملك أدوات القتال، بعد أن كان كل جندي يمتلك أدواته الخاصة به. وبذلك فإن الجيش كتنظيم بيروقراطي، فصل الجندي وأدوات الحرب، ولم يعد الجندي يمتلك أدوات الحرب.

وحدث نفس الحال بالنسبة للعلماء، فهم لا يستطيعون توفير أدوات المعامل وأجهزة البحوث لكي يقوموا بأبحاثهم وتجاربهم. ووجدوا أنه لا بد من العمل في تنظيمات بيروقراطية تستطيع بمواردها الضخمة أن توفر مثل هذه الأدوات والأجهزة. ومن ثم أصبح العامل أيضا منفصلا عن أدوات البحث والتجربة.

تتطلب البيروقراطية تكريبا متخصصا. وينطبق ذلك على المديرين التنفيذيين، كما ينطبق على الموظفين.

- يتطلب أداء النشاط الرسمي قدرة الموظف الكاملة على أداء العمل. بغض النظر عن الوقت المحدد له.

- ينبغي على الموظف ألا يستغل وظيفته، أو يتبادل الخدمات مع زملائه من الموظفين، لأن معنى أداء الوظيفة، أن يقبل الموظف القيام بالتزام خاص نحو الإدارة، في مقابل الحصول على مورد للرزق. وتختلف هذه العلاقة عن علاقة الولاء والإخلاص بين العبد وسيدته التي كانت سائدة في العصور الاقطاعية. وهذا الولاء الحديث يستهدف تحقيق أغراض وظيفية غير شخصية، كما لا يعتبر الموظف في الحكومة الحديثة خادما شخصيا للحاكم.

- وأوضح بيتر بلاو Blou وريشارد سكوت Scott أن القراءة المتأنية لفيبر تشير أنه قد وصف العناصر بالبيروقراطية في ضوء تحقيقها للفعالية الإدارية، إذن فتحقيق البيروقراطية للفعالية الإدارية هو "محك الكمال" المتجسد في النموذج المثالي.

- وتبدو صفات البيروقراطية في أن الأنشطة المختلفة التي تستهدف تحقيق أغراض البناء البيروقراطي تقسم وتوزع على الأوضاع المختلفة في التنظيم في ضوء القواعد أو قوانين التنظيمات الإدارية، بحيث يكون لكل موظف مجال محدد من الاختصاصات الرسمية، ويدرك الموظف أن هذه الاختصاصات هي واجباته الرسمية التي يلتزم بها.

- ولابد من وجود قانون ينظم إصدار الأوامر إلى الموظفين لكي يقوموا بواجباتهم الرسمية، وبحيث ينظم العمل بصورة عامة ويمنع إصدار الأوامر في كل حالة على حدة. ولاشك أن هذه القوانين والتعليمات تعمل على التنسيق بين الأنشطة المختلفة، كما تجعل العمليات التي تتم داخل التنظيم مطردة ومستمرة مهما حدث من تغير في التنظيم. ويؤدي ذلك إلى تحقيق ذلك الاستقرار في التنظيم - ذلك الاستقرار الذي تفتقد إليه الحركات الكارزمية.

- وتقوم السلطة العليا بتعيين الأفراد الذين تتوفر لديهم المؤهلات المناسبة عن طريق إجراء امتحانات خاصة. ويستثنى من ذلك كبار الموظفين الذين ينتخبون. لكى يعبروا عن إرادة الناخبين مجموعة من المواطنين كما فى حالة المدينة، أو قد يكونون محلياً للإدارة كما فى الشركات.

- لكل وضع أو وظيفة سلطة محددة، ولكنها تختلف عن بعضها من ناحية شكل تسلسل بعضها فوق بعض. ويتخذ هذا التسلسل عادة شكلاً هرمياً، فكل موظف يشغل وضعاً رئيسياً يمارس سلطته على الموظفين الذين يرأسهم، وهو بالتالى مسئول أمام رئيسه عن قراراته وأفعاله، فضلاً عن قرارات وأفعال مرؤوسيه. ويتطلب ذلك ضرورة توضيح مجال سلطة الرؤساء على مرؤوسيه.

- يستمر الموظف مدى حياته فى البيروقراطية العامة والخاصة على السواء، غير أن هذا لا يشير إلى حق الموظف فى ملكية وظيفته، ذلك النظام الذى كان سائداً فى أبنية السلطة فى الماضى، كما يحصل الموظف على بعض الامتيازات التى تحميه من الفصل التصفى، وعلى التعويض المالى المنتظم فى صورة مرتب ومعاش الشيخوخة، ثم إن الموظف ينتقل من الوظائف الدنيا الأقل شأنًا وترقية إلى الوظائف العليا، ولكنه يريد أن تتم الترقية بطريقة ميكانيكية فهو يريد أن تكون الترقية على أساس الأقدمية أو الدرجات التى يحصل عليها فى الامتحان .

- إن الامتيازات التى يحصل عليها الموظف إلى جانب شعوره بالأمن الذى يكفله له المرتب الذى يتقاضاه. فضلاً عن الاحترام الاجتماعى، واستمراره طول حياته فى شغل الوظيفة داخل البناء الديموقراطى كلها تجعل الوظيفة أمراً مرغوباً، خاصة فى البلاد التى لا تتوفر فيها فرص

الأرباح للمستثمرين، غير أنه في تلك البلاد تكون المرتبات منخفضة نسبياً .

- يتفوق التنظيم البيروقراطي على أنه شكل آخر من أشكال التنظيم :حي أنه يمكن مقارنة ميكانيزم البيروقراطية كاملة النمو بالتنظيمات الأخرى، وذلك مثل مقارنة الآلة بأساليب الإنتاج غير الميكانيكية. ويرجع هذا التفوق إلى أن البيروقراطية تتصف بالدقة والسرعة، كما أنها تتطلب قدراً أقل من النفقات. فهي تنقل من قيمة الوقت اللازم لأداء العمليات، كما تنقل من كمية المواد المستخدمة .

ومن العوامل التي ساعدت على الدقة والسرعة التي تتميز بها البيروقراطية وسائل الاتصال الحديثة. وتصل هذه الاستجابة إلى الحد المثالي للسرعة عن طريق التنظيم البيروقراطي السليم.

- والبيروقراطية بناء اجتماعي لا يمكن تحطيمه أو القضاء عليه. فهي الوسيلة لتحويل فعل المجتمع المحلي، الذي يقوم على عناصر غير رشيدة، إلى فعل المجتمع العام - أي الفعل المنظم تنظيماً رشيداً إلى فعل المجتمع العام - أي الفعل المنظم تنظيماً رشيداً. فالبيروقراطية هي الإدارة التي تحول علاقات القوة إلى علاقات المجتمع العام المرتب ترتيباً مطرداً، ترتيباً أكمل وأسمى من الفعل الجماهيري، أو حتى من فعل المجتمع المحلي. وعندما تتحول الإدارة إلى بيروقراطية يتكون شكل من علاقات القوة لا يمكن تحطيمه.

وقد اكتسبت الإدارة العامة في دول منطقة الشرق الأوسط كثيراً من الصفات البيروقراطية. وفي دراسة للجوانب العملية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية، تبين أن نسبة كبيرة من الموظفين تعترف بوجود

هذه الصفات البيروقراطية، وتتركز هذه الصفات فى تشدد الاجراءات والمركزية فى العمل والالتزام الحرفى بالقواعد والقرارات<sup>(١)</sup>.

ويمثل البيروقراطية بطبيعتها إلى التوسع والتضخم. ولهذا فقد يزداد عدد الإدارات دون أن يكون ذلك مبنيا على الحاجة. وقد يزداد عدد الموظفين دون أن تكون لهم بالفعل مهام محددة.

والبيروقراطية بطبيعتها تحارب التطور لأن التطوير واستحداث الأساليب الإدارية الجديدة وتطبيقها سعيًا وراء تحقيق الكفاية قد يعنى اضرارا بالوضع القائم بكل المصالح المرتبطة به، والبيروقراطية تعارض التنظيم لأنه يكشف كل السوءات الوظيفية. وهى فى توسعها وفى معارضتها أو محاربتها للتطوير تلجأ إلى كل السبل المقبولة إجرائيا. فهى تلتزم بتقديم طلبات الوظائف وفق القنوات الاجرائية المعتادة. وهى تعارض التطوير بتطبيقه تطبيقاً ينتهى لا محالة إلى الفشل، وهى تحارب التقويم بتحويله إلى إجراء شكلى ينتهى دائما بأن أداء الموظفين على خير ما يرام.

ومن حيث القدرة فإنه ما زال أمام الدول النامية شوط طويل وشاق قبله. أن تصل إلى تحقيق المستوى من الكفاءة والكفاية الذى يتطلب تحقيق الأهداف المنوطة بتلك الأجهزة والمؤسسات، وتتطلع هذه الدول إلى نقل النماذج من الدول المتقدمة سواء كان ذلك النقل بالنسبة للتنظيمات أو المفاهيم أو الأساليب. هذا ومن الممكن أن يتم ذلك النقل، ولكنه يظل نقلا شكليا فى أكثر الأحوال دون أن يكون له تأثير على حجم الأداء الفعلى.

---

١- د. محمد فهمى وآخرون. الجوانب السلبية للبيروقراطية فى المملكة العربية السعودية.

## أركان البيروقراطية

### ١- مبدأ الهراركية المكتبية :

وهو يشير إلى مستويات السلطة المترجة، وعلاقات بين الرئيس والمرؤوس. حيث يكون هناك إشراف على المكاتب السفلى عن طريق المكاتب العليا.

### ٢- مبدأ الكفلية فى الاختصاص :

ويقوم إذا ما توطدت أركان البيروقراطية واستطاعت أن تتجز المهام المعهودة إليها. لأنها تمثل الاستمرار فى الوجود، وتتولى أعمال أخرى متصلة بنشاطها.

### ٣- وجود مكتب رسمى للعمل :

تعتمد إدارة المكتب الحديث على المستندات، ويؤدى ذلك إلى ضرورة وجود هيئة من الرسميين فى المستويات الدنيا، وكتبه من عدة أنواع، ويوجد أجهزة مادية ودوسيهات والى تكون مكتب رسمى Bureau، ويطلق عليه فى المشاريع الخاصة Office .

### ٤- الفصل بين العمل الرسمى والعمل الخاص :

يفصل التنظيم الحديث المكتب عن مكان مسكن الموظف. ولذلك تفصل البيروقراطية بين العمل الرسمى والعمل الخاص. ويترتب على ذلك أن الأموال العامة والأجهزة تفصل عن الملكية الخاصة للموظف الرسمى.

## **الباب الرابع**

### **البيروقراطية والتغيرات الاجتماعية**

**الفصل الثاني عشر : البيروقراطية والاقتصاد .**

**الفصل الثالث عشر : البيروقراطية والسياسة .**

**الفصل الرابع عشر : البيروقراطية والتعليم والثقافة والادارة والعقلانية .**

**الفصل الخامس عشر : البيروقراطية والحياة الاجتماعية .**





## الفصل الثانى عشر البيروقراطية والاقتصاد

زادت ضرورة الحاجة إلى التنسيق بين عدد من الأفراد الذين تضمهم الوحدة الإنتاجية، بحدوث التوسع الصناعى لتحقيق الكفاية الإنتاجية، واستخدام مصادر القوى المركزية لتحريك الآلات والاستفادة من الأرباح التى تحققها المشروعات الكبيرة ذات الحجم الاقتصادى كبير حجم الوحدات الإنتاجية، وازدادت أعباء الإدارة فى الحصول على المواد الخام، واستخدام وتدريب عدد من المديرين والخبراء والعمل، زادت ضرورة الحاجة إلى التنسيق بين عدد كبير من الأفراد الذين تضمهم الوحدة الإنتاجية.

وبالإضافة إلى ذلك ينبغى توفير كميات ضخمة من المنتجات النهائية التى تحتاج إليها الأسواق المحلية والعالمية مما يستتبع وجود عدد كبير من الخبراء المدربين إلى جانب التخطيط والإشراف المركزى، والاتصال الجيد بين الأجزاء المختلفة التى يتكون منها التنظيم.

وللبيروقراطية مزايا متعددة فى كل مجال من هذه المجالات: فهى تؤدى إلى وجود وظائف متخصصة، وإشراف مركزى دقيق فضلا عن الوسائل الكفيلة باستتبات النظام العام ووسائل الاتصال.

إن كل هذه المزايا لها أهميتها فى الصناعة، حتى أنه لا يمكن إنشاء المصانع الكبيرة إلا داخل إطار بيروقراطى. فازدياد التخصص وتقسيم العمل فى الصناعة، أوجب زيادة حاجة الصناعة إلى البيروقراطية، ذلك أن البيروقراطية تساعد على وجود نظام معين للتخصص. فهى توجد وظائف أو تخصصات منفصلة عن بعضها انفصالا دقيقا.

كما أدى تطور تكنولوجيا الآلات إلى نشأة التنظيم الاجتماعي البيروقراطي، ذلك أن الميكنة زادت من التخصص وتقسيم العمل، وبذلك زادت حاجة الصناعة إلى البيروقراطية، كذلك فإن التنسيق داخل المصنع لا يتطلب التخطيط الدقيق الرشيد فحسب، بل وأيضا نظاما وانضباطا قويا، وكلاهما لا يمكن تحقيقه إلا في تنظيم بيروقراطي.

ونتيجة البيروقراطية الفرصة لقيام بتنظيم إنتاجي يتسم بالكفاءة عن طريق تقسيم المصنع إلى إدارات مختلفة، مثل: إدارة الإنتاج، وإدارة المراقبة والتفتيش. كذلك فإن تنسيق وتنشيط المناشطة تحتاج إلى سلسلة من الأوامر والنظام الدقيق، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بالتنظيم البيروقراطي. هذا والارتباط بين الصناعة والبيروقراطية قائم على أساس الحاجة إلى التخطيط الطويل المدى لمواجهة المستقبل، لكي نستطيع الحصول على كميات كافية من المواد الخام. ولكي نستطيع استخدام العمال الذين لهم المهارات التي تحتاج إليها حتى لا تعطل الآلات والمصانع. فنجاح التخطيط طويل المدى يتوقف على وجود نمط من التنظيم الاجتماعي البيروقراطي، حتى يمكن التحكم في أفعال الناس كما يمكن التنبؤ بها .

كذلك تحتاج الصناعة إلى البيروقراطية لأنها تضع وسائل لخلق نظام مستمر دقيق يطبق على العاملين في كل المستويات، وكل هذه الجوانب تستلزم إشرافا دقيقا على العمل، كما يستلزم طاعة الأوامر طاعة عمياء، وكذلك كبت الدوافع الانسانية الغريزية. وتستطيع البيروقراطية تحقيق كل هذه الأمور بوسائل مختلفة، وذلك بأن تجعل كلا من العامل والموظف منزلا عن ملكية المواد الخام والآلات وغيرها من الإمكانيات. وهذا معناه أنهما يعتمد على البيروقراطية من الناحية الاقتصادية .

وبالإضافة إلى ذلك فإن البيروقراطية تحدد لكل وظيفة مهمة محددة، وتصنع التعليمات والقواعد الدقيقة لكيفية أداء هذه المهمة: بمعنى أنه يمكن تحديد كمية ونوع أداء كل عامل وموظف تحديدا واضحا، مما يمكن من اثباته أو عقابه. ولذا تتميز البيروقراطية بوجود خطوط واضحة للسلطة. فهي تحدد الشخص المسئول عن الفضل أو النجاح في أداء العمل ثم تعاقبه أو تنفيه.

### علاقة البيروقراطية بالرأسمالية :

أوضح ماكس فيبر علاقة البيروقراطية بالرأسمالية. فالنظام الرأسمالي له أسلوبه المميز العقلاني ويعمل على نمو البيروقراطية، وازدهارها بواسطة العديد من الطرق والوسائل لزيادة سيطرتها في جميع مجالات الحياة الحديثة. لما لها من نظام صارم محدد ينهض على المعرفة العلمية. وحل فيبر الكثير من المتغيرات والظروف التي سبقت نشأة الرأسمالية، مثل الأسواق الحرة، والعمل على تكوين راس المال العقلاني، ونظم العمل الرسمي الحر. وترشيد التكنولوجيا، وعمليات التحول نحو التجارة والحياة الاقتصادية .

وأوضح ماكس فيبر أن الاخلاق البروتستانتية والمبادئ الكفنية الدينية في نمو وازدهار الرأسمالية كتنظيم بيروقراطي معقد يشمل جميع اساليب الحياة بالتربية. واحتلت تنظيمات المصنع مكانة كبيرة لأن ماكس فيبر خاصة فيما يتعلق بنماذج السلطة والبيروقراطية التي بدأت تأخذ مكانها في ألمانيا وعرض للعديد من الصناعات وتطور نشأتها، وخاصة صناعة القطن في إنجلترا، وعلاقتها بعمليات التوطين الصناعي، وطبيعة وسائل المواصلات ودورها في تنشيط الحركة الصناعية والتجارية .

والرأسمالية كنظام تعمل على تقوية نفوذها بالإمكانات العلمية والفنية، وإن كان ذلك يحتاج لتشريع اقتصادى قوى. والواقع أن تلك الاعتبارات لم تخلق النظام الحالى، بل أن هناك قوى أخرى تعمل على زيادة هذا التقدم .

وجدد فيبر المجالات المتباينة التى يمكن أن يطبق فيها نموذجها المثالى، فيختصرها فى ملائدين الاعمال التى تهدف إلى تحقيق الربح، أى المشروعات الخاصة التى تقدم اغراضا مادية أو مثالية، والمنظمات الخيرية والدينية والسياسية والعسكرية.

وينتهى فيبر إلى القول بأن هذا النموذج البيروقراطى يمثل أداة أكثر كفاية ومعقولة ورشد فى إدارة التنظيمات ذات الحجم الكبير .

ويتساءل فيبر عن سبب عدم حدوث هذا التقدم الرأسمالى فى الصين والهند. فالعقبات الروحية والقوى الدينية والسحرية والأفكار الغييرية لهذه القضية بالذات كانت كرد فعل معارض للتحليلات المادية للمركسية، والتى رفضها بصفة مستمرة مؤكدة على أن الظاهرة الاجتماعية معقدة ومتشابهة ، ولها جوانبها الاقتصادية والسياسية والدينية .

ويعد التحليل الغيبرى لهذه القضية رد فعل معارض وواضح للتحليل الماركسى. فقد أكد فيبر أن الظاهرة الاجتماعية معقدة ومتشابهة، ولها جوانبها الاقتصادية والسياسية. والدينية. وتلعب المعرفة العلمية لها دورا بارزا فى تقديم التنظيم البيروقراطى، واستخدم أحد طرق العمل واساليب الإنتاج.

وترتبط المعرفة التكنولوجية بالنسق الاقتصادى والصناعى حيث تؤدى إلى زيادة الكفاءة الانتاجية، واكبر قدر من الانجاز الذى يرجع لزيادة التخصص القائم على الخبرة العلمية والفنية. وهنا يظهر أهمية الأفراد

المتخصصين ذو الخبرة العلمية التكنولوجية، حيث يعملون على تقوية مراكزهم بواسطة معرفتهم للأساليب الفنية في العمل.

وتعتبر الطبقات الوسطى خير استيعاب لخصائص الرأسمالية، لما لها من امتيازات اجتماعية واقتصادية، ولارتباطها بطابع أخلاقي ديني مميز<sup>(١)</sup>.

ولكن النمو والتطور الاقتصادي لا يكفي وحده لهذا النمو والتطور، وإنما أثرت الأخلاق البروتستانتية. على معالجة النظام الاقتصادي الزراعي والذي وجد في مرحلة سابقة لمرحلة الرأسمالية الصناعية وتناول كذلك الأصول الأولى للرأسمالية وعلاقتها بالتجارة والملكية، والسياسات الاستعمارية، والتغير التكنولوجي، وتطور مفهوم المواطنة وعلاقتها بالدولة.

وحل فيبر اثر العوامل الدينية ودورها في ظهور المجتمع الرأسمالي الحديث، وفي تشكيل السلوك الإنساني. وعرض أفكار الماركسية وتركيزها على العامل المادي فقط، وإنكاره لكافة العوامل الدينية والمجتمعية الأخرى. وأجاب على سؤال مؤداه: لماذا لم تنشأ الرأسمالية في أى مكان أو مجتمع آخر غير المجتمعات الأوروبية الغربية، واعتبر أن للرأسمالية كانت نتيجة المذهب البروتستانتى، وما يتضمنه من مبادئ وقيم ومعتقدات وتصورات دينية ومجتمعية عملت على نمو وازدهار الرأسمالية كتتظيم بيروقراطى.

وفضلا عن ذلك فإن الكالفنية والبروتستانتية توجه الحياة اليومية الغربية العادية نحو الأنشطة الاقتصادية المنتجة، مثل الادخار، والاستثمار والعمل، والانتاج، واحترام المهن، وقدميتها. وتنظم البروتستانتية الكالفنية مجموعة من الواجبات والحقوق والسلوك الاقتصادى، وتتنز بعواقب الكسل،

والخمول والانتكالية، كما أنها تحجب الفرد في تنمية علاقاته مع جماعات العمل عن طريق قيم علمية ودينية، ولا سيما قيم الامانة والصدق، وضرورة اكتساب الخبرة.

### البيروقراطية والقطاع الخارجى

لا يملك القطاع الخاص القدرة فى البداية على أن يقوم بدور كبير فى مجال التنمية، فهو يعانى بعض ما تعانيه الأجهزة الحكومية. غير أنه إن توفر له المناخ الملائم وأعطى الفرصة لى ينمو، وبما يملك من الخبرة والتجربة، فإنه سيكون أقدر على الأداء الفعال بحكم طبيعته التى تقتضى منه السرعة فى اتخاذ القرارات، وفى تجنب الإهدار والضياع، وفى تخفيض التكلفة، وفى الارتقاء بمستوى الأداء.

ونشير هنا أن الأجهزة الحكومية إذا امتد سلطانها على القطاع الخاص، وفرضت عليه الكثير من الإجراءات والقيود البيروقراطية فى توجيهها وتنظيمها، فإن ذلك سيحد من قدرة القطاع الخاص على ممارسة دور فعال فى مسيرة التنمية. ويجدر بنا ألا نتوقع من القطاع الخاص أن يعطى أكثر مما يملك، كما يجب ألا ننسى أن القطاع الخاص فى معظم الدول النامية حديث النشأة، محدود الفعالية والتجربة، وأنه قد اجتاحت أوبئة الفساد، فزعزت من ولائه وإيمانه، والتزامه بالمصلحة الوطنية. ومع ذلك فإن القطاع الخاص بطبيعته أقرب إلى التنمية، وما تتطلبه من مباداه ومبادرة، وسرعة فى اتخاذ القرارات، وتحقيق لمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

والقطاع الخاص فى دول منطقة الشرق الأوسط ما زال يعيش على هامش للتنمية ونقاءها وما تجود به عليه البيروقراطية من عقود ومشاريع ومناقصات، ويكاد دوره يكون طفيلياً يعتمد على الوكالات والحكومات.

ويواجه القطاع الخاص عدة معوقات يتمثل بعضها في الآتي:-

١- البنيان الاقتصادي.

٢- تسلط الجهاز الحكومي.

٣- ضعف التجربة.

٤- هيمنة العمالة الوافدة.

هذا وقد يأتي اليوم الذي تفر فيه رؤوس الأموال، ويذهب القطاع الخاص بالغنيمة، وتكون الإدارة في وضع لا تحسد عليه، ويدفع الانسان الثمن غالياً<sup>(١)</sup>.

### الشركات الأجنبية :

وتلجأ بعض الدول النامية في اقتصادها الى الاعتماد على الخبرة الاجنبية، فهي تعتمد عليها إدارياً وثقافياً وسياسياً. ولكن هذا التوجه يرسخ التبعية ويضعف فرص نمو القدرات القومية، خاصة أن الشركات الأجنبية في تكالبها على مصالحها الخاصة لا يمكن أن تسمح بنمو القدرات الإدارية والمحلية، بل تحاول جاهدة عزلها وإن فرضتها للضرورة فإنها تعتمد على إشراكها هامشياً .

ويلتقى هذا التوجه مع مصالح بعض القيادات البيروقراطية وغير البيروقراطية من المنتفعين والانتهازيين. ويقوم هذا التوجه على حجة ومبررات مؤداها عجز الإدارة الوطنية. ومثل هذا التوجه ترسخه الشركات الأجنبية وتعمل على تحقيقه للقيادات البيروقراطية، وهو اتجاه يتزايد بمعدل سريع، ويفرض وجوده في كل القطاعات ذات الصلة المباشرة بالتنمية.

---

١- د. عامر الكبيس. الإدارة العامة والتنمية في قطر خلال عقدين. ص ٥٥.

وتلجأ بعض الدول على النص في عقودها على أهمية تدريب الكوادر المحلية، ويبقى هذا النص مغفلاً يفتقر إلى المتابعة ولا يجد طريقه إلى التطبيق، ولولا ذلك لكان في أكثر هذه الدول رصيد كبير من الخبرة المحلية بعد سنوات طويلة نقضها الشركات الأجنبية في تنفيذ وتشغيل العديد من المشاريع.

وتتهم القيادات البيروقراطية بمثل هذا النص لأنه يساعد على درء الشكوك، ويبقى عليه مغفلاً ولا تهتم بالمتابعة. ومثل هذا الموقف ينسجم مع موقف القيادات البيروقراطية في إيداء الاهتمام بالإصلاح الإداري، ثم إجهاض محاولاته، لأنه يهمها دائماً أن يبقى العجز الإداري، وأن تبقى كل السبلات البيروقراطية متفشية، وأن ينتشر الفساد الإداري.

والبيروقراطية تعزز الفرصة للإفراط في العقود التي تعقد مع الشركات الأجنبية لإدارة العديد من المشروعات. وهذا النمط من الاقتصاد ليس نمطاً جديداً في طبيعته، إنما هو نمط جديد في درجته. فلقد أصبح اللجوء إلى الشركات الأجنبية لحل مشكلة العجز الإداري ظاهرة مستفحلة، إذ بدأت هذه الشركات تدير عدداً من المرافق لم تكن تديرها من قبل.

ورغم أن الضرورة قد تقتضي في أوضاع معينة الاعتماد على الشركات الأجنبية في إدارة بعض المشروعات، فإن هذا يجب أن يكون لمدى زمني محدود، وأن يولكه تطوير القدرات المحلية حتى تستطيع أن تتسلم زمام الإدارة في المستقبل القريب. أما ترك الحبل على الغارب بالإفراط في الاعتماد على الشركات الأجنبية، فإنه يحبط أي محاولة لتطوير القدرات المحلية ويبقى على العجز الإداري قائماً .

إن البيروقراطية تعطي الفرصة لمثل هذا الإفراط في الاعتماد على الشركات الأجنبية، ويظل هذا الوضع مقبولا طالما أنه مقدم على شركة



أجنبية، وترفض البيروقراطية زيادة محدودة فى الحوافز المادية، أو ترفض اعتماد لمشروع معين، فى وقت تقبل فيه زيادات عالية واعتمادات كبيرة طالما كان ذلك يحكمه عقد من شركة أجنبية.

### البيروقراطية والتنمية

ولا شك أن اضطلاع الأجهزة الحكومية بدور فعال فى التنمية يتطلب تغيراً جذرياً قد يستحيل حدوثه لأنه يخالف التيار البيروقراطى ويخالف طبيعة البيروقراطية، أو قد يحدث ببطء ويستغرق زمناً طويلاً، ولا يمكن خلال هذا الزمن أن تضطلع البيروقراطية بالمهام الجديدة بكفاءة وفعالية.

ولاشك أنه يمكن إلغاء دور الأجهزة الحكومية فى التنمية، ولكن يجب التوفيق بين قدرات هذه الأجهزة، والبرامج والمشاريع التى يوكل إليها أمر تنفيذها بحيث يتوافق ذلك مع تحقيق مخرجات تتمثل فى الكفاية والفعالية، بدلاً من إرهاق هذه الأجهزة تحت وطأة العديد من البرامج والمشاريع التى تمثل أعباء أكبر من قدرة هذه الأجهزة على الاضطلاع بها بكفاية وفعالية.

ويجب السعى إلى إيجاد جهاز إدارى له حد أدنى من الفعالية والكفاية ولايقاف التوسع الهيكلى بإنشاء أجهزة جديدة كلما برزت مهمة جديدة، لأن مثل هذا التوسع سيضيف رصيداً جديداً من المشاكل الإدارية ولا يساعد كثيراً فى حل الاختناقات الإدارية التى سببها الازدياد المتعاضم فى المهام والأعباء الملقاة على عاتق الأجهزة الحكومية.

إن قدرة الأجهزة الحكومية على أداء الخدمات التقليدية بكفاية وفعالية سيكون لها تأثيرات كبيرة على تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية. وإن اضطلعت بالنصيب الأكبر فى تنفيذها المؤسسات والشركات العامة أو شركات القطاع

الخاص. ولاشك أن المهام الجديدة قد خلقت مهام جديدة أخرى فى إطار الخدمات التقليدية التى تضطلع فيها الأجهزة الحكومية. فالحفاظ على الأمن والنظام وتيسير الخدمات الصحية والتعليمية والرعاية الاجتماعية تمثل أعباء تزايدت حجمها، وربما فى طبيعتها فى غمرة التقييدات الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة لعملية التنمية. ومثل هذه الخدمات ذات مساس مباشر ببرامج ومشاريع التنمية.

إن الأجهزة الحكومية إذا كانت قادرة على أداء مثل هذه الخدمات فى الحدود الدنيا من الكفاية والفعالية، فإن ذلك سيساعد على تنفيذ برامج ومشاريع التنمية.

وفى كل الأحوال سظل الأجهزة الحكومية مسؤولة عن إعداد وتنفيذ السياسات والأجهزة المتصلة ببرامج التنمية. ومن الأمثلة على ذلك سياسة الاستقدام، وأنظمة الاستيراد وأنظمة تصنيف المقاولين، والسجل التجارى، والأنظمة التى تحكم إنشاء المؤسسات والشركات العامة، وكذلك الأنظمة التى تحكم إنشاء الشركات الخاصة.

ومن الواضح أن تعاضل المهام التقليدية بجانب الازدياد المضطرد فى المهام التنموية وتصدى الأجهزة الحكومية لأداء الجزء الأكبر منها فى وقت لا تملك فيه هذه الأجهزة إلا قدرات محدودة جدا سيشل هذه الأجهزة حتى عن أداء الخدمات التقليدية بالصورة المطلوبة<sup>(١)</sup>.

وقد انصهرت البيروقراطيون فى بوتقة الإدارات الحكومية، وألفوا نمطا معينة من السلوك الإدارى يصبح بأيديهم اتخاذ القرارات فى المشروعات العامة، لو على الأقل المشاركة فى اتخاذ القرارات، أو التأثير

على متخذى القرار. ولقد كان الاعتماد على الخريجين الجدد وتدريبهم التدريب الكافى الحل الاسلم لمعضلة القوى البشرية فى المشروعات العامة.

ولعل من أخطر العوامل التى تؤثر على فعالية المشروعات العامة حسن اختيار القيادات الادارية. ويبدو فى الكثير من الدول النامية ان المشروعات العامة تمثل أرضاً خصبة لتوزيع الغنائم الوظيفية والاستئثار بالمزايا والحوافز المالية. ولذلك قد يأتى إلى المراكز القيادية فى هذه المشروعات أفراداً ليسوا مؤهلين أصلاً لإدارة هذه المشروعات. ولهذا فإن المرونة فى سياسات التوظيف المطلوب فى هذه المشروعات لتحقيق استقطاب الكفاءات الأفضل، قد يكون فى نفس الوقت ثغرة كبيرة ينفذ منها المستفيدون من كل ألوان المحسوبية، وهى تهم تماماً للحكمة وراء المرونة المطلوبة<sup>(١)</sup>.

### **البيروقراطية والتنمية والاقتصاد :**

وقد فرضت الدول النامية أن تكون الإدارة الحكومية هى إدارة التنمية. وعليه فإن عائدات البنيان الاقتصادى المرتكز على مورد واحد تعود عائداته إلى الحكومة، مما يعزز هيمنة الإدارة الحكومية على مسيرة التنمية ومباشرة الدور الأكبر فيها. هذا ومن غير المنتظر من الأجهزة الحكومية أن تكون إدارة صالحة للتنمية وهى التى تدفع رايات البيروقراطية وتدين بالولاء للروتين حيث تنتج فى كل يوم نسجاً معقداً من الإجراءات والأنظمة والقواعد، وتضطهد الكفاءة، والانتاجية والروح المعنوية.

وفى مثل هذه الظروف تتوسع بناء الامبراطورية الإدارية، والتى تمنح ولايتها للبيروقراطيين بكل فئاتهم، وفى مقدمتهم المستلقون، ولا نجد فى قاموسها مكاناً للإنجاز أو الأداء . وليس ثمة شك فى أن الأجهزة الحكومية

تمارس الدور المهمين فى إدارة التنمية وتصيغها صبغة بيروقراطية.

ولقد حاولت دول منطقة الشرق الأوسط شأنها شأن بقية الدول النامية أن تتجاوز بعدد من الأنشطة التنموية تلك السلبيات البيروقراطية، فسارعت إلى إنشاء العديد من المؤسسات العامة والشركات العامة، وأوكلت إليها عددا من المهام المسماة بالمهام التنموية، غير أن الآمال التى علقها هذه الدول على هذه الأنماط الجديدة لم تلبث إلا قليلا حتى تبدد أكثرها، إذ غلبت هذه الأنماط سلبيات الأجهزة الحكومية، ولاحقتها القيود الرقابية، فكبت حريتها، وقضت على مرونتها.

ورغم أن الاتجاه نحو إنشاء المؤسسات العامة والشركات العامة هو اتجاه طبيعى حين تخوض الحكومة غمار العديد من المجالات والتى لا يمكن إدارتها بنفس الأسلوب الذى تتبناه الأجهزة الحكومية، فإن هذا الاتجاه هو اعتراف بعجز الإدارة العامة، أن تكون إدارة تنمية، وتؤكد على أن إدارة التنمية من صفاتها المرونة والقدرة على الحركة والكفاءة فى الأداء.

ولقد كان من المتوقع أن أنماط المؤسسات العامة والشركات العامة تأخذ من صفات المؤسسات والشركات الخاصة مرونتها وقدرتها على الحركة والكفاءة فى الأداء، وكانت الآمال المعلقة عليها أكبر بكثير من قدرة هذه الأنماط على الأداء، ولكن من المؤسف أن نجد سجل هذه الأنماط حافل بالفشل أكثر مما هو حافل بالنجاح، فهذه الأنماط لا تبتعد كثيرا عن الأجهزة الحكومية.

ولعل هذا يرجع إلى سوء الاختيار والإعداد، والتأخير فى التنفيذ، وارتفاع التكلفة، وسوء التنفيذ، وضعف قدرات إدارة التنمية فى دراسة البدائل واتخاذ القرار المناسب وضالة المعلومات المتوفرة لديها، ومن ثم فإن العديد من المشروعات قد تنفقر إلى الدراسة المطلوبة. وحين تلجأ إدارة

التنمية إلى تلافى الضعف بالاعتماد على الاستثمار من الخارج، فإنه قد يشوبها شوائب أخرى، لا تتصل بمدى توفر المعلومات والمهارة اللازمة للدراسة إلا بقدر ما تتصل بضالة المعلومات وعدم الاحاطة بالواقع المحلى.

كما يرجع فشل هذه الأنماط إلى الفساد الإدارى الذى يوجه العقود وجهة مفروضة لصالح القيادات الإدارية أو غير الادارية. وقد يكون القرار وراء بعض المشروعات سياسيا أكثر من كونه إداريا. يضاف إلى ذلك سوء اختيار الجهة المنفذة، أو عدم توفر القدرات أو الامكانيات اللازمة للتنفيذ أو الإجراءات البيروقراطية المعيقة أو ضعف الاشراف على التنفيذ.

وتشكو الدول النامية من نقص القوى العاملة، وترجع هذه الشكوى إلى الأجهزة الحكومية التى تتجه إلى المغالاة فى طلباتها من الوظائف لبناء امبراطوريات بيروقراطية، رغم أنها لا تعاني فى الحقيقة من نقص القوى العاملة بقدر ما تعاني من سوء واستخدام لهذه القوى العاملة، مما ينتج عنه ضعف الإنتاجية واستمرار تعاظم الشكوى من النقص أو محاولة تبنى السبل الكفيلة بتحقيق الزيادة.

ولقد تبين أن جوهر هذه المشكلة يبدو فى ظاهرها نقصان فى القوى العاملة، ولكن فى الواقع هى مشكلة تنظيمية تكمن أصلا فى عدم استخدام القوى العاملة الاستخدام الأمثل وفق مستوياتها التعليمية والتدريبية<sup>(١)</sup>.

وقد أشارت خطة التنمية الثالثة فى المملكة العربية السعودية إلى أن الطلاب على القوى البشرية من قبل العديد من الأجهزة الحكومية مرتفع بالرغم من وجود فائض من هذه القوى لدى بعض الأجهزة، وأنه إذا لم يتم

ضبط الطلب، فإن وظائف الخدمة المدنية ستزف مصادر القوى البشرية  
وتزاحم القطاع الخاص على هذه المصادر.

## الفصل الثالث عشر البيروقراطية والسياسة

يفيد إدراك الفارق بين الدولة والحكومة من الناحية النظرية، وليس من الناحية العملية فقط فكل عمل تقوم به الدولة هو عمل حكومي. وتكمن إدارة الدولة في قوانينها، ولكن الحكومة هي الإدارة البيروقراطية التي تقوم بالتنفيذ<sup>(١)</sup>.

أما البيروقراطية في الدولة الحديثة فتتميل إلى أن تعمل كجهاز قائم بذاته يتكون من مجموعة من الموظفين المتخصصين الذين بمرور الأيام يصبحون منفصلين أثناء ممارستهم لعملهم عن عواطفهم الشخصية وعن آرائهم.

وربما كانت هذه الخاصية هي التي تعطل تنفيذ القرارات أو نجدها، وخاصة في المجتمعات الاشتراكية التي لا يكون فيها رأى المواطن منفصل عن إنماء رأى الدولة العام، وخاصة عندما تكون مصلحة الدولة هي مصلحة كل فرد ينتفع بها ويدافع عنها ويهمه أن يعم الخير العام في النهاية، ويتصل اتصالا مباشرا بجيله الحاضر.

وتقرر السياسة العامة التي يسير وفقها الجهاز البيروقراطي بواسطة سلطات تقف في قمة القوة، وهي في العادة تكون السلطات المسنولة مباشرة عن هذا الجهاز.

وهذا راجع في واقع الأمر إلى طبيعة التنظيم السياسي الاقتصادي في الدول الرأسمالية، ولكن إذا كان رسم السياسة العامة مسألة لا يستقل بها مجموعة من الناس، بل هي قسمة مشتركة بين جميع المواطنين، فإن

---

١- د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافي. ص ١٨٠-

الصورة العامة للسياسة التي يسير وفقها الجهاز البيروقراطى فى الدولة لابد أن تتغير تغيرا كليا فى هذه الحالة.

ويقوم العمود الفقرى للبيروقراطية على السلطة الإدارية، ومع ذلك ينتهى أمر الجهاز البيروقراطى. أما السلطة التشريعية فهى غالبا ما تكون فى يد المجالس الشعبية، ومعنى ذلك أن البيروقراطية يمكن أن تعدل من اتجاهها نتيجة لتشريعات تصدرها هذه المجالس. ولكن الواقع أن المشرع يقع فى كثير من الأحيان فريسة للتوجيه البيروقراطى ذاته. فلا تصدر تشريعات إلا إذا كانت صالحة من وجهة نظر القائمين على أمر التنظيم البيروقراطى.

وترتبط البيروقراطية بالدولة والحكومة ارتباطا وثيقا، فقد أورد الفيلسوف هيجل أن الدولة تعتمد على الأجهزة الادارية لتحقيق أهدافها، وذلك بواسطة التطبيقات التى تتمتع بطبقة عالية من الذكاء والشعور بالوعى. ومن ثم فالبيروقراطية - كما رآها هيجل - هى فطرة بين كل من الدولة والمجتمع المدنى. وقد تصور هيجل للدولة وأجهزتها البيروقراطية والطبقة العمالية ولتى تصبح فيما بعد طبقة عالمية، تلك الطبقة التى تمثل من قبل المجتمع ككل.

ويختلف هنا هيجل عن ماركس الذى يجد الطبقة العاملة هى الطبقة العمالية، ولتى يجب أن تظهر عن طريق النشاطات الثورية وأن كل الملكية الخاصة والطبقات سوف تختفى.

ونعنى بيروقراطية الدولة مجالات تنفيذية أو احتكار معلومات وفرص لممارسة النفوذ وتأكيد استقلاله عن هيئات اتخاذ القرار، والاستغلال هنا يعنى السماح لتفسير البيروقراطية للصالح العام للمجتمع فى نشاطه اليومى. وبهذا تحول الأسلوب نحو البيروقراطية نفسها إلى مجموعة ضغط



وإلى قطاع من المجتمع يعطى لنفسه حق المشاركة فى تحديد وتفسير الصالح العام.

وينتج عن ذلك أن نتوسع فى اكتساب مزايا وضمانات يوسع من استغلالها فى التنفيذ. كل هذا يتجلى فى التعبيرات الفردية باسم الصالح العام. وبقدر اتجاه البيروقراطية نحو تحقيق صالحها الخاص، وبمعنى آخر تحقيق مصالح الفئة الحاكمة<sup>(١)</sup>.

وأشار ماركس فى كتابه "الدولة البيروقراطية" إلى أنواع التنظيمات المختلفة الموجودة فى المجتمعات المعاصرة، تسيطر فيها كل من أجهزة الدولة والطبقات الحاكمة من أجل استغلال عامة الشعب أو ما يعرف بالطبقات العاملة والكادحة. وتصور ماركس مفهوم الدولة الحديثة بأنها شئ يسمو فوق كل الصراعات الجزئية، والتي تمثل المصالح العامة تتجسد فيها الملكية النظامية والدستورية.

واعتبر ماركس الدولة مصدر الحرية الفردية Individual Freedom وهى الأفكار التى تحدث بداخلها للصراع من أجل تحقيق مصالح المجتمع المدنى، ذلك المجتمع الذى لا يستفيد على الإطلاق من نتائج هذه الصراعات. فالدولة فى الواقع هى الإدارة ووسيلة السيطرة والتحكم من قبل الطبقة الحاكمة، وهى القطاع الذى يختبئ وراءه مصالح هذه الطبقة من أجل تحقيق أهدافها وتحت شعار ما يعرف بالحرية.

وأشار ماركس إلى ما أسماه العلاقة الوظيفية بين كل من البناء الفوقى والبناء التحتى فى المجتمع، وإلى أى حد يمكن للبناء الاقتصادى أن

---

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. السياسة والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع

يحدد طابع البناءات الاجتماعية والثقافية والفكرية، والتي تتمثل في نوعية السياسة، والقانون، والأخلاق، والدين باعتبارهم من أهم مكونات الانتاج الفكرى لأفراد المجتمع. وحاول ماركس أن يحدد كيفية تفسير نظام الدولة وأجهزتها عن طريق تحليل مفاهيم الاغتراب وتقسيم العمل، وذلك عند تصوره للمجتمع الشيوعى، ذلك المجتمع الذى يعتمد أساسا على أن كل فرد حراً وبعيدا عن القيود الأخرى التى توجد فى المجتمعات غير الشيوعية.

وتصور ماركس أن مبدأ تقسيم العمل سوف يتلشى بالفعل حيث يصل المجتمع إلى مرحلة الشيوعية، تلك المرحلة التى سوف تقضى تماما على الاغتراب، وتظهر الحياة الجديدة للناس والتى تتسم بطابع الحرية الفردية والديمقراطية الحقيقية<sup>(١)</sup>.

وقد ذهب فانسنت دى جورناى Vienceant de jourmay إلى استخدام مصطلح البيروقراطية فى منتصف القرن الثامن عشر، وربط مصطلحات الملكية والارستقراطية والديموقراطية بكلمة فى معناها تعنى سلطة الحكم، سواء كان حكما ملكيا أو حكم صفوات، أو حكم الجماهير، أو الموظفين العموميين.

وكان أرسطو قد صنف الحكم إلى ثلاثة أشكال تقتزن بنظام الحكومات. ففى الملكية نجد الملك، يمثل صورة المثالية للحاكم، فى حين أنه يمثل صورة الطاغية أيضا حينما ينحرف بها. وفى المقابل فإن أرسطو عبر عن حكومة الأغلبية باستخدام كلمة دستور ومن الديمقراطية بأنها صورة الانحراف بها. وبعد عشرين قرنا اكتسبت البيروقراطية مضمونا متميزا باعتبارها حكومة شعبية ومسئولة، ولكن المعنى الجماهيرى المتصل بها أصبح مهملا. ثم أن

---

١- د. عبدالله محمد عبد الرحمن. النظرية فى علم الاجتماع. ص ٤٠٤-٤٠٥.

الدستور أصبح يعنى القوانين الأساسية التى يمسير عليها نظام الحكم، ولكنه ليس نمطا من الحكومة، ومفهوم الديمقراطية لم يعد ذا دلالة اللهم فى عبارة جاءت فى عبارات، ماديسون وتوكوفى، وهى طغيان الأكثرية<sup>(١)</sup>.

ونشر "O. Donce" العلاقة بين البيروقراطية والدولة فنظر إلى أن واجب البيروقراطيين هو ضمان نظام السيادة للدولة، وأن نشاط مؤسساتها وأدائها فى التحكيم والإقناع، هى التى تؤدى إلى ظهور المنتجات التى تدعم كلا من سيطرة الدولة وطبيعتها السياسية، والاقتصادية، وفى ضوء هذه السيطرة توجه قدرا كبيرا من نشاطها نحو تحقيق المصالح المتحركة إقتصاديا، وهو دور وساطى.

وتقوم البيروقراطية من جهة أخرى بوضع سياسة الإنتاج، وتوفير الخدمات والمراقبة وزيادة موارد أفراد المجتمع ككل. وتحسين أوضاع القطاعات الفقيرة، والمحرومة، وفى ضوء هذه المهمة تصبح فعاليتها فى تمثيل المصالح العام.

### **البيروقراطية والديمقراطية :**

ترتبط البيروقراطية بالديمقراطية ارتباطا وثيقا فالتنظيم البيروقراطى بناء اجتماعى اقتصادى له نتائج تنعكس على التنظيم ذاته. سواء كانت هذه النتائج اقتصادية أم سياسية أم اجتماعية. ويحدث نوع من الصراع بين ممارس السلطة وقادة التنظيمات أنفسهم من ناحية، وبين ما يتمتعون به من امتيازات مجتمعية، سواء كانوا أمراء قطاعين، أو قادة لهم اهتماماتهم ووضعهم داخل التنظيمات الرسمية للرأسمالية.

---

١- د. السيد حنفى عوض. السياسة والمجتمع. علم الاجتماع السياسى. ص ١٣٥-

أما الديمقراطية، فهي نمط سياسى للدولة وهى ترتبط بالبيروقراطية فى إدارتها حقيقة أن هذا المصطلح حمل مثلاً معانى الاستهجان تاريخياً، إلا أن روبرت ميشلز وماركس فيبر أكسبا المصطلح معانى طيبة حتى أصبح يعنى السلطة التى يمارسها الموظفون وهوما يطلق عليه البيروقراطية فى السلطة.

فقد خلص ميشلز إلى نتيجة مؤداها. أن النظام المتبع فى الحزب يتسم بالاوليجاركية. فالديمقراطية شعار لا وجود له واقعياً، يتردد فقط فى القواعد واللوائح التنظيمية المدونة.

وهكذا فإن التنظيمات الكبرى التى تعتمد على البيروقراطية لا تتيح فرصة تحقيق الديمقراطية الداخلية. وربما يرجع ذلك إلى سببين رئيسيين. فالديمقراطية الحقيقية تعنى للمشاركة الفعلية من جانب أعضاء التنظيم فى العملية السياسية المتمثلة فى صياغة سياسته والإشراف على تنفيذها . ولاشك أن هذا أمر غير واقعى، بل يكاد يكون مستحيلاً إذا أخذنا فى الاعتبار التزايد الهائل فى أعداد من يشغلون وظائف إدارية وكتابية تتصل بالأعمال الروتينية فى التنظيمات.

واهتم ماكس فيبر بمناقشة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية. وفى رأيه ضرورة الفصل بين الظروف الواقعية والأحكام القيمية. فالتنظيم الاقتصادى بناء إجتماعى إقتصادى له نواتجه تنعكس على التنظيم ذاته سواء كانت هذه النتائج إقتصادية أم سياسية أم إجتماعية. كذلك فإن العلاقات التى تربط بين الأفراد، وخاصة علاقات القوة. فالبيروقراطية تمارس القوة، مما يؤثر فى فرص الديمقراطية والحرية. وتستند البيروقراطية حتماً إلى الامتثال والطاعة. أما الديمقراطية فتستند إلى حرية التعبير وتكافؤ الفرص.

وذهب فيبر إلى القول بأن النتائج السلبية للتحول نحو البيروقراطية: هي نقص الحرية الفردية وتهديد النظم الديمقراطية في المجتمعات الفردية. كما يصاحب هذا التحول نتائج تعمل على هدم ودمار الديمقراطية نفسها داخل التنظيمات البيروقراطية وخارجها، نتيجة لوجود صراعات من أجل القوة والاحتفاظ بها من قبل القادة السياسيين أو التنظيميين، والعمل على تكوين جماعات ذات قوة اجتماعية تساعدهم على زيادة نفوذهم. فالبيروقراطية التي ينهض عليها التنظيم فعلى المستوى الداخلى - تكون النتائج عكسية، لأنها تتطلب تحتاح لخبرة تكنولوجية عليا متطورة، وارتباطها بوسائل القوة التي تكون تحت سلطات القيادة العليا.

هنا تصبح أزمة تنظيمية واضحة من خلال الصراع بين البيروقراطية الادارية وبين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية. فالصراع بين هذه الهيئات الثلاث، والتي يكشف عنها اختبار العلاقات الداخلية لبناءات التنظيم وبين العناصر التنظيمية الأساسية، وسياسات الصراع على السلطة. وقد يحدث صراع بين الهيئة التشريعية والإدارية الاشرافية حول تحديد السياسات الداخلية للتنظيمات. كما ظهر صراع سياسى حول العديد من المشكلات مثل اتخاذ القرارات وغيرها.

وذهب فيبر إلى القول بأن النتائج السلبية للتحول نحو البيروقراطية تبني في نقص الحرية الفردية، وتهديد النظم الديمقراطية في المجتمعات الغربية، إلا أنها تعتمد في اختيار أعضائها على مجموعة معايير موضوعية مثل: التعليم والخبرة الفنية، فإن هذا من شأنه أن يخلق مستويات اجتماعية متباينة داخل التنظيم ذاته، وتتفاضات بين الأعضاء الذين يشغلون مراكزهم بالاعتماد على مؤهلاتهم الخاصة، وبين الذين يشغلون أوضاعا معينة، في التنظيم بحكم مكانتهم الاقتصادية أو السياسية أو إنتماءاتهم الخاصة في المجتمع.

ويضيف فيبر أن اعتماد البيروقراطية على قواعد غير شخصية، وممارسة السلطة الخارجية والظروف المحيطة بها في بناء اجتماعي له طابع خاص. ويؤكد فيبر في هذا الصدد أن الطابع غير الشخصي للجهاز البيروقراطي، ونظامه العقلي من العوامل التي تجعله قادرا على أداء وظائفه في أشد الظروف تنوعا، وبالنسبة لأغراض سياسية واقتصادية متعددة التنظيمات.

وعليه فإن نمو البيروقراطية قد يترتب عليه القضاء على تكافؤ الفرص، أو أن النظام القانوني الرسمي قد يحدث تأثيرا سلبيا فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع<sup>(١)</sup>.

وقد لاحظ روبرت ميرتون R. Merton أن القواعد التي وضعها فيبر بوصفها وسائل لتحقيق بعض الغايات. غالبا ما تتحول إلى غايات في ذاتها. فالبناء العقلي الذي صاغه فيبر تكون نتائج غير متوقعة تمثل معوقات وظيفية للكفاءة.

وذهب سيلزنيك Selznick إلى أن الوحدات الفرعية للتنظيم تضع لنفسها أهدافا خاصة، تتدخل أحيانا في صراع مع الأهداف العامة.

وميز جولدنر A. Gouldner أنماط البيروقراطية الصناعية، ورأى ضرورة التمييز بين البيروقراطية المتمركزة حول العقاب، والبيروقراطية النيابية. وقرر بنديكس R. Bendix أنه من العسير تقدير كفاءة التنظيم دون أن نأخذ في الاعتبار القواعد السياسية، والاتجاهات الانسانية نحو هذه القواعد.

وقد أثار جون سيولارت ميل Mill قضية العلاقة بين البيروقراطية والديموقراطية وناقش كذلك السيطرة البيروقراطية على المجتمعات، ودفع هذه الآراء bagot إلى الإشارة إلى النجاح المحدود الذي يمكن أن تحققه

البيروقراطية. فهي تعتمد على الروتين، ولا تتيح الفرصة للمرونة عند مواجهة المواقف الجديدة، وقد كان باجوت واعيا لأخطار الاندماج فى الروتين. لذلك لجأ إلى أفضل الطرق الذى يتيح النظام السياسى الإنجليزى، وهو تغير الوزراء على نحو لا يمكنهم من الارتباط بسلوك جامد. فالوزراء الجدد فى - رأيه - أشد حساسية للرأى العام وأكثر قدرة على التكيف مع العمليات الادارية<sup>(١)</sup>.

والواقع أن تنوع الخبرات السياسية فى دول أوروبا الغربية قد لعب دورا فى تحديد مفهوم البيروقراطية حيث ثمة تباين واضح بين التصورين الإنجليزى والألمانى. ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة النظام الإدارى والأسس التى يستند إليها. ففى ألمانيا تدار الدولة بطريقة مركزية بواسطة موظفين متخصصين يمارسون أعمالهم فى ضوء نظريات إدارية معينة لذلك حملت الكتابات التى تناولت البيروقراطية فى ألمانيا طابعا فنيا وترتبط بالجوانب القانونية.

وقد عبر فون شتاين Von Stein عن تلك النقطة، فقال: "لن من أعظم الإنجازات الألمانية التوصل إلى علم متكامل يتناول الدولة، وهو الشئ الذى تفتقده بريطانيا وفرنسا على السواء"<sup>(٢)</sup>.

وقد أصبحت الحكومة الحديثة تتولى مسئوليات جديدة هى الرعاية الاجتماعية - أى تقديم خدمات لأفراد الدولة الواحدة. وكانت الجماعة القروية تتولى تقديم بعض هذه الخدمات. ولكن الدولة أنشأت خدمات أخرى لم تكن

١- د. السيد الحسينى. علم الاجتماع السياسى. ص ص ٢٤٢-٢٤٣.

1- H. C. Johnson, concept of bureaucracy in Cameralism Political Quarterly, Vol 79, PP. 376-402.

موجودة من قبل، وتقوم الحكومة بتنفيذ هذه الأعمال لأسباب سياسية القوى، ولدوافع أيديولوجية، الأمر الذى أدى الى ازدياد الاتجاه نحو البيروقراطية.

وقد ذهب ميل Mill فى مؤلفه عن الحكومة التمثيلية (١٩٦١) إلى القول بأنه "إذا كانت الحكومة فى أيدي الحكام المحترفين، فهذا يعنى البيروقراطية، وقد دعم هارولد لاسكى هذه المقولة، فقال فى مقال عن البيروقراطية فى موسوعة العلوم الاجتماعية بأن: للمصطلح دلالة على نوع من الحكومة ينهض بعملية الرقابة الكاملة، فيها للموظفون، حتى أن سلطتهم قد تعرض حريات أفراد الشعب للتهديد.

وذهب الأستاذ مارتن أليرو إلى أن البيروقراطية قد نشأت من الاهتمام بالوضع المناسب الذى يشغله الإدارى فى الحكومات الحديثة، حيث قارن مفكرو القرن التاسع عشر بين البيروقراطية والديموقراطية، وما تشمله من حريات، وتجهت جهودهم عبر اتجاهين غير مترابطين هما: تحديد قيم الديمقراطية والحصول على معلومات من كافة الموظفين العموميين فى الحكومة الحديثة.

وقد استعرض هيرمان فاينر الاتهامات التى وجهت إلى البيروقراطية خلال تاريخها وأوضح أن الاتهام الوحيد الموجه للبيروقراطية ينحصر فى سوء استخدام الموظفين الحكوميين لسلطاتهم، فهذه الطبقة من الموظفين تعمل بدورها على زيادة نفوذها، فيظهر هناك نوع من وظائف البروليتاريا ذات الرسمية. وللجوء هذه الطبقة ومحاولتها بصفة مستمرة زيادة وضعها الاجتماعى والاقتصادى والسياسى معاً. هذا فضلاً عن ظهور الصراع بين القيادة التنظيمية، والإدارية، وبين أصحاب الخبرة الفنية (الهيئة الإدارية والهيئة الفنية) فالكل يعمل على امتلاك القوة والسيطرة على حساب الفئة الأخرى.



فمن الناحية الادارية تعمل هذه القيادات على عقد جلساتها الدورية بصفة سرية، وتتخذ القرارات تجاه الصالح التنظيمي العام. ومن الناحية الفنية يحاول أصحابها الاحتفاظ بأسرارهم الوظيفية الفنية. ولكل من الفئتين وضعهم الخاص داخل التنظيم نفسه، ولهذا تصبح هناك أزمة تنظيمية واضحة من خلال الصراع بين البيروقراطية الادارية، وبين الهيئة التشريعية والهيئة الفنية.

وقد أشار ديفرى فى هذا الصدد أن حقيقة الفساد فى الدول النامية يرجع الضرورة للصفوة الحديثة المتعلمة من الموظفين، والمسؤولون عن شئون الدولة وجميع عمليات تحديثها، لاتجاههم لتكوين أجهزة إدارية بيروقراطية غير ذات طابع كفاء ومتسارع. وهذا ما تؤيده نتائج الدراسات الحديثة فى هذه البلدان على التنظيمات البيروقراطية، وارتباط الفساد البيروقراطى التنظيمى بالفساد السياسى<sup>(١)</sup>.

والواقع، أن دارسى البيروقراطية يهتمون بدراسة الديمقراطية قدر اهتمام دارسى الديمقراطية بتناول البيروقراطية. فقد فرضت الظروف الاجتماعية التى مرت بها المجتمعات الحديثة بعض الاعتبارات النظرية على دارسى الديمقراطية بحيث بات واضحا أن اغفال ظاهرة البيروقراطية قد يودى إلى مشكلات فعلية، فإذا كان الحكم الديمقراطى بصورته التقليدية ممكن التطبيق فى مجتمع صغير، فإنه يصعب تطبيقها فى مجتمع كبير، دون أن تأخذ البيروقراطية فى الاعتبار.

---

1- P. Dwived, Bureaucracy corruption in Developing countries in T. Dalby & M. Werthman (Ed.), Bureaucracy Historical Perspective. P.P. 88-90.

وإذا كانت النظرية السياسية خلال القرن التاسع عشر قد اهتمت اهتماما كبيرا بمسألة الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة الديمقراطية، إلا أنها لم تهتم بنفس القدر بتحديد موقع أو وضع الموظف داخل هذا الإطار. ولقد افترضت النظرية السياسية أن الموظف ما هو إلا أداة أو وسيلة تستخدمها أجهزة الدول المختلفة. ولم يطرأ تغير على هذا الموقف إلا بتطور نظم الحكم الحديثة التي بدأت تعتبره دعامة الإدارة الديمقراطية. وهكذا نجد في الكتابات المعنية بالديمقراطية مناهج شاع استخدامها في الكتابات المهمة بالبيروقراطية، فالمسئولية والقدرة على التقدير، وسرعة الاستجابة.

ويمكن تحديد ثلاث منظورات واضحة إزاء نفوذ الموظفين العموميين في الدول الغربية. الأول يؤكد أن الموظفين قد حصلوا على سلطات متزايدة، وأنه يجب تحديد اختصاصاتهم. في ضوء موقعهم داخل المجتمع، والثاني يذهب إلى أن الموظفين قد اكتسبوا بالفعل قوة متزايدة، وأنه من الضروري التأكيد من صحة ممارستهم لها. أما المنظور الثالث: فيكشف عن أن الموظفين قد حصلوا بالفعل على السلطة. لكن لابد من تحديد الوسائل التي تضمن استغناء المجتمع عن خدماتهم.

ويبدو أن المنظور الأخير هو أكثر المنظورات الثلاث تطرفا وهو في نفس الوقت أقلها وضوحاً. فالخطر الذي يمثله الموظفون بالنسبة للديمقراطية لا يتمثل في تأثيرهم ونفوذهم وتغلظهم في كافة وجوه الحياة الاجتماعية، مما دعا هيوارت Hewart في مؤلفه الاستبداد الجديد The New Despotism إلى شن هجوم عنيف على التأثير المتزايد الذي يمارسه الموظفون على مختلف جوانب البناء الاجتماعى بما فى ذلك الأحزاب

السياسية. فالقوانين التى تنص على اللجان التشريعية البريطانية لاعتمادها تحتاج إلى موافقة الموظفين المتخصصين .

ويشكل هذا فى نظر هيولرت تهديدا كبيرا للموظفين. وفى الولايات المتحدة احتج بيك Beck على النمو المتزايد للبيروقراطية وتأثيرها السلبى على الحياة النيابية. وخلال الثلاثينيات من القرن العشرين اشتدت هذه الحملة، وعلى الأخص بين المفكرين الاشتراكيين. وقد ظهرت اتجاهات حديثة متوازنة تحاول حل المشكلة. فها هو فينر يؤكد إن الخطر الذى تمثله البيروقراطية على الديمقراطية محتمل ولا يشكل واقعا فعليا. ويوضح أن المعيار الحقيقى للتعرف على مدى ديموقراطية التنظيمات البيروقراطية هو إحساس الموظفين بالمسئولية وقدرتهم على تبنى الأهداف العامة.

وقد اتخذ بعض العلماء الاجتماعيين موقفا أكثر تحديدا من قضية دور الموظفين فى عملية اتخاذ القرارات السياسية. فإذا كان الموظفون قد أصبحوا أطرافا أساسية فى العمليات السياسية، إلا أن دورهم لا يتعدى المهام التى يكلفون بها، والتى من أجلها شغلوا وظائفهم.

ويبدو أنه من الممكن تصنيف اتجاهات الفترات نحو الوظائف التى تمنح للموظفين فى الدولة الديمقراطية فى ثلاث مواقف، هى: أولا أنها اكتسبت قدرا هائلا من القوة، الأمر الذى يقتضى المراجعة التى نجعلهم يقيسون وضعهم الأسبق. ثانيا: أنه من الطبيعى أن يحصلوا على مزيد من القوة لكن المشكلة الأساسية تتمثل فى استخدام هذه القوة بحكمة. ثالثا: أن القوة مطلب شعبى للموظفين، إلا أنه من الضرورى البحث عن أفضل طرق توزيع القوة على الخدمات التى يقومون بها.

وعموما فإن الاتجاه السائد الآن يتمثل فى فشل الإداريين فى الاستجابة لمطالب الجمهور. وأن ذلك يعد من بين أسباب مشكلة

البيروقراطية. ولا شك أن هناك ظروفًا متعددة يمكن أن تؤدي إلى ذلك. وقد لا يؤثر نظام الرقابة المحكم في التقليل من خطورة هذا الموقف.

والواقع أن سهولة الاتصال بين الموظفين الحكوميين والجمهور يعتمد على وجود ثقافة مشتركة وفهم متبادل بين الطرفين ولن يتحقق ذلك إلا باختيار موظفين يمثلون كل قطاعات المجتمع. وهذا بالطبع يقتضى تعديل نظم التعيين فى الوظائف الحكومية.

وقد ذهب كنجزلى دافيد I.D. Kingsley فى كتابه بعنوان البيروقراطية النيابية (١٩٤٤)، وهى دراسة للخدمة المدنية فى بريطانيا مؤداها، أن سلوك موظف الحكومة هو فى واقع الأمر سلوك سياسى. إلا أن معظم اختيار الموظفين لا تزال تمنح الفرصة للأفراد ذوى الإنتماءات الطبقية الخاصة، بحيث يمكن القول أنهم يصلحون فقط للتعامل مع الأحزاب المحافظة. ومن ثم فإن لنا أن نتوقع أنهم سيدخلون فى صراع مع حزب العمال.

ويختلف علاج هذه المشكلات باختلاف المشكلات ذاتها فالذين يهتمون بدرجة استغراق موظفى الخدمة المدنية فى صنع السياسة سوف يقترحون لحل هذه المشكلة، مزيداً من ميكانيزمات الضبط والرقابة الرسمية. ويرى كارل فريدريش أن من الممكن أن يشارك موظفو الخدمة المدنية مشاركة فعالة فى عملية اتخاذ القرارات، فذلك من شأنه أن يرفع روحهم المعنوية، فضلاً عن النهوض بالقيم التى يتبناها هؤلاء الموظفون، والارتفاع بمستوى مهاراتهم الفنية ومعرفتهم العلمية<sup>(١)</sup>.

١- د. على عبد المعطى محمد ود. محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق.

## وفى الدول النامية

يظل نفوذ القيادة السياسية فى الميزانية وتوزيعها واردا حتى فى اختيار الوسائل لتحقيق أهداف البرامج. ولا تلغى الأساليب الحديثة للميزانية مطلقا تأثير القيادة السياسية على اختيار البرامج أو توزيع المخصصات المالية. ورغم أن مثل هذه الأساليب تعتمد على المعايير الموضوعية وتنفق البيانات والمعلومات المحاسبية والإحصائية والارتكاز على الوسائل المستخدمة فى قياس التكلفة والفعالية أو العائد، فإن سلطة القيادات السياسية والبيروقراطية تظل مهيمنة.

وإذا كانت مثل هذه الأساليب تضع أمام تلك السلطة خيارات متعددة محسوبة النتائج والتكلفة فإنها لا تفرض على تلك السلطة اختيار ما تراه مناسباً. وفق اعتبارات قد يغلب عليها الحساب السياسى أكثر من الحساب الاقتصادى. وفى الدول التى تنتزع فيها السلطات .. أو يتوفر الوعى المجتمعى المنظم قد يتولد الضغط السياسى على السلطة بالسياسة والبيروقراطية للاعتماد على مرتكزات موضوعية فى اتخاذ القرار.

وفى مثل هذه الدول لا تتلاشى حرية السلطة السياسية والبيروقراطية، أو تتلاشى الاعتبارات السياسية والبيروقراطية فى اختيار البرامج وتحديد المخصصات المالية، وما يعطى الفرصة لتدخل الاعتبارات غير الموضوعية أن الأنشطة الحكومية لا تخضع للقياس الكمى غالبا. ومن ثم فإن الإفراط فى الاعتماد على أساليب قياس التكلفة والفعالية أو العائد قد لا تخضع له العديد من الأنشطة الحكومية، ويبقى للقدر غير الكمى ضروريا فى كثير من الحالات، وفى إطار هذا القدر تدخل العديد من الاعتبارات غير القابلة للقياس أو غير الموضوعية.

ولاشك أن البيروقراطية قادرة على ممارسة رغباتها وفرض مشيئتها من خلال الأسلوب التقليدي للميزانية، أو من خلال الأساليب الحديثة، وهى إذ تميل إلى رفض الأساليب الحديثة من منطلق رفضها للتغيير، ومن منطلق رفضها للمعايير الموضوعية الكمية، فإنها قادرة على استخدام الأساليب المدنية، وتحقيق ما ترغبه من خلالها، ويحدث ذلك عندما تكون البيانات والمعلومات التى نعدّها البيروقراطية عن البرامج أو وسائل تنفيذها موجهة فى الاتجاه الذى يحقق اختيار البدائل التى ترغبها البيروقراطية. وتمارس البيروقراطية من خلال تحكمها فى انسياب المعلومات عبر كل مستوى سلطة فى توجيه القرار، ذلك ألا تسمح إلا بمرور المعلومات التى تخدم أغراضها. ولعل هذا يبرز سلطة البيروقراطية فى اختيار البرامج، وفى تحديد المخصصات المالية لها. ولا يعنى ذلك أن البيروقراطية تتأثر وحدها بتلك السلطة، إذ تظل القيادة السياسية، السلطة القوية فى اختيار البرامج وتحديد مخصصاتها. غير أن استئثار البيروقراطية بالمعلومات يقوى سلطتها فى اختيار البرامج وتحديد المخصصات من خلال القرار الذى تتخذه السلطة السياسية .

وتتأهض البيروقراطية للمعايير الموضوعية فى إعداد الميزانية. كما تعارض المعايير الموضوعية فى اتخاذ القرار أصلاً. فهذه القيادات لا تحبذ وجود أهداف محددة بقدر ما تميل إلى وجود أهداف عامة يمكن تأويلها كيفما تشاء. ونسأل فنقول: أليست المصلحة العامة هدفاً تتغنى به البيروقراطية عادة؟ وهل تقوم البيروقراطية بأى عمل إلا باسم المصلحة العامة؟ وهل تنفذ أى برنامج إلا لتحقيق المصلحة العامة؟ وقد تكون المصلحة العامة من أكثر ذلك براء.

وقد بقيت الميزانية فى أكثر الأحوال كشفاً بالإيرادات والمصروفات موزعة على أوجه الاتفاق المتعددة فى غياب أهداف محددة. وفى غياب

معايير موضوعية، وفي غياب معلومات متكاملة. وبقي توزيع المخصصات المالية على أوجه الإنفاق خاضعا للاعتبارات غير الموضوعية أكثر من خضوعه للاعتبارات الموضوعية، وللاعتبارات السياسية والبيروقراطية قبل الاعتبارات الاقتصادية.

ولعل عدم وجود خطة للتنمية أو عدم وجود برامج محددة للتنمية واضحة الأهداف يترك ذلك الكشف المالي عرضة للتأثير والنفوذ والمساومة. وقد تخصص مبالغ أكثر ما يجب لبرنامج من البرامج، وتكون الطامة الكبرى أكبر حينما تخصص تلك المبالغ لبرنامج لا حاجة إليه أصلاً. أو لا صلة له مطلقاً بالتنمية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة<sup>(١)</sup>.





## الفصل الرابع عشر

### البيروقراطية والتعليم والثقافة والادارة والعقلانية

#### البيروقراطية والتعليم

تعانى المؤسسات التعليمية والتدريبية من قصور فى الكفاءات، وتعانى من وطأة السلبيات البيروقراطية التى تعانى منها جميع مؤسسات الدولة. ولعل هذا يفسر ممارسة المؤسسات التعليمية والتدريبية عادة للأساليب والمناهج التقليدية. وعن الاتجاه الى نقل النماذج الغربية يكون المردود شكليا فى الغالب، ويبقى النقل ضعيفا لا يستند إلى الحالة الفعلية، وتبقى الممارسة الفعلية مشدودة إلى الرواسب التقليدية. وقد تهدف بعض المحاولات إلى معالجة الضعف فى نظم للتعليم ومؤسساته عن طريق التدريب كعلاج للموقف، غير أن هذا العلاج قد يضاعف من المشكلة، إذ تعانى برامج التدريب من كثير من السلبيات ولا يوجد تحديد للأولويات فى تلك البرامج عادة<sup>(١)</sup>.

#### البيروقراطية والثقافة :

ترتبط القواعد البيروقراطية بنظرة الأفراد إليها واقتناعهم بها. فلقد أوضح بندكس Bendix أنه من الصعب الحكم على فعالية أى تنظيم بيروقراطى دون أن نأخذ فى الاعتبار القواعد الرسمية واتجاهات الأفراد نحوها، إذ أن كل القواعد البيروقراطية تنطبق على حالات معينة، بحيث يجب على الموظف أن يصدر حكما على انطباق الحالات على القواعد وهو فى ذلك يخضع لضغوط معينة تجبیه على الالتزام الحرفى بتطبيق القواعد، مما يقلل من فرص المبادأة.

وقد ذهب بعض الدارسين إلى القول بأن هناك عوامل أخرى - غير القواعد البيروقراطية تحدد سلوك الموظفين في أعمالهم، وأنهم يتعرضون لمواقف معينة يتعين عليهم أن يتخذوا قرارات شخصية بصدها. وإن فإن القضية لا تتعلق بالقواعد وإنما تتعلق بالإحساس بالمسؤولية. وفي هذا الصدد أشار كوربوز corpus إلى أن الإحساس بالمسؤولية ينبع من ارتباط الموظفين بقيم وإجاهات خارج نطاق الجهاز الإداري<sup>(١)</sup>.

وناقش بيتر بلاو Blau مفهوم الإدارة الرشيدة وأكد في بيئة متغيرة، فإن تحقيق الأهداف للتنظيمية يتوقف على التغير الذي يمكن أن يطرأ على البناء الديموقراطي. وعلى ذلك فمن الصعب تحقيق الفعالية بربط الموظف بمجموعة من القواعد الجامدة، وإنما يتأتى تحقيق الفعالية بربط الموظف بالأهداف العامة للتنظيم البيروقراطي وإدراكه المستمر للتغيرات المحتملة<sup>(٢)</sup>.

وذهب ستينشكومب Stinchcombe إلى المعايير المهنية التي تحكم صناعة البناء والتشييد في الولايات المتحدة الأمريكية تسهم بالفعل في ظهور أداء أفضل للعمل، وأن كثيراً من هذه المعايير لا تتفق مع تصور فيبر عن الإدارة الرشيدة كاستمرار الإدارة، والتسلسل الرئاسي والملفات<sup>(٣)</sup>.

وفي دراسة لمصنعين مصريين اتضح أن القيم الثقافية والأخلاقية تلعب دوراً واضحاً في إنجاز الأعمال الإدارية والفنية، وأن الإدارة في المصانع المصرية تشهد كثيراً من العناصر البيروقراطية. ولوضحت دراسة

---

١- د. السيد الحسيني. علم الاجتماع الميسلي - المفاهيم والقضايا. ص ٢٦٢.

2- P. Blau, The Dynamic of Bureacracy, p. 201.

3- A, Stinchcombe, Bureaucratic and Craft Administration of Production, P.P. 166 - 187.

أخرى أن قضايا علاقات القوة والتغير والصراع تمثل مدخلا هاما للدراسة الديناميات البيروقراطية ففي أحد المصنعين كانت العناصر البيروقراطية تتغير إلى حد بعيد بفعل الضغوط التكنولوجية والسياسية والاقتصادية التي صاحبت التحول من الاعتماد على دول الكتلة الشرقية إلى دول الكتلة الغربية في الخمسينيات<sup>(١)</sup>.

وتتكون البيروقراطية المصرية من سبعة مكونات، على رأسها الاحترام البيروقراطي الكامل للسلطة، حيث يتبنى الرؤساء اتجاهها متعاليا نحو مرؤوسيه، ويستجيب المرؤوسين بخنوع وتملق، أما المرؤوسين الذين يسببون المتاعب أو يفتقدوا مطلب الخنوع Servility ففرص نجاحهم أو ترقيتهم المهني محدودة. وحسب ما جاء في الاجيشان جازيت Egyptian Gazet فإن الموظف ينبغي أن يناضل مثل الوسائل الممكنة لكي يصبح مديرا أو مديرا عاما لقسم من الأقسام بإعطاء اعتبار للجوانب لمثل هذه الوظيفة القيادية. وقبل كل شيء يعطى الحرية مكتبا كبيرا مؤثرا بأحدث الأثاث، حيث يوجد التليفون الموضوع بصورة أنيقة إلى جانب مكتبه الكبير، إلى جانب التكييف الكبير.

وبمجرد ترقية الموظف إلى وظيفة المدير فإنه يتوقف عن أداء أى عمل بناء، ويصبح اهتمامه الرئيسي متمثلا في استقبال المديح الذى يقع إليه بلا تمييز من كل اتجاه، وإن يتم بطريقة تتم عن التفوق والشهامة للتذلل الذى يقدم إليه بسخاء من زملائه السابقين.

ونتيجة لذلك نشأ نسق بيروقراطى فاسد نتيجة للخوف الذى له جذوره العميقة فى قلوب صغار الموظفين تجاه رؤسائهم، ويستفيد المديرون من هذا

الخوف لفرض خضوع أكثر وتواضعا على صغار الموظفين المتواضعين فعلا، وأن ينتزعو منهم كل خدمة ممكنة وكل قدر من المداينة والتكفل. وفي كل هذه الظروف يتنافس كبار الموظفين مع بعضهم للحصول على هذه الوظيفة من خلال كل الوسائل المتاحة، ولا يستبعد منها النفاق والرشوة، والظعن في الظهر والخداع، وأسلوب الوجهين<sup>(١)</sup>.

### البيروقراطية والثقافة الحضرية :

يبنو وجود علاقة بين البيروقراطية والثقافة الحضرية، فمن ناحية ربط لويس مفورد بين سمة التركيز الحضرى داخل المدينة، وبين امتداد خطوط الطرق البرية، واتساع طرق التجارة عبر المحيطات، فكل الطرق تؤدى إلى العاصمة All road led to the capital ويقف خلف ذلك تركيز الإدارة فى العواصم وازدياد اعتماد كل مشروع أو نشاط سياسى أو اقتصادى أو تربوى على التنظيم الإدارى القائم فى المدن والعواصم.

ويرى مفورد أن الاختراعات الآلية وأدوات الكتابة والطبع والنشر والتسجيل وغيرها من أدوات التحكم والتوجيه والإرشاد سادت على قيام ظواهر بيروقراطية للحياة الإدارية والتجارية والتي تتحكم فى الكثير من جوانب الحياة الداخلية والخارجية<sup>(٢)</sup>.

### البيروقراطية والإدارة

أشار بيتر بلاو P. Blau فى كتابه ديناميكية البيروقراطية، إلى أن اهتمام فير البيروقراطى كميكانيزم اجتماعى يحمل على تحقيق أعلى حد من

---

1- The Egyption Gazzet, March, 24, 1982.

٢- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. التخطيط للحضرى - دراسة فى علم الاجتماع.

الفاعلية الإدارية، وكشكل من أشكال التنظيم الاجتماعى أى مميزات خاصة، هى مميزات رسمية معينة تحقق أعلى درجة من الفاعلية، وهكذا اعتبر فيبير البيروقراطية أحد الأجهزة الادارية فهى استراتيجيات تنظيمية تعمل على تحقيق الإنجاز الإدارى لدى الموظفين. كذلك فهى طرق ووسائل تنظيمية للسلوك الاجتماعى تعمل على تحويل المشاكل المتوقعة إلى واجبات روتينية متسعة.

فقد اعتبر فيبير البيروقراطية هى السلوك الإدارى السليم، الذى يترجم من خلال النظام القانونى وشرعيته. ويعمل هذا النظام على حل جميع المشاكل المترتبة عليه، بتوجيه السلوك الإدارى نحو نسق الترتيب والنظام. وبالرغم من شمولها للعناصر المثالية للإدارة وقواعدها القانونية التى توصلها إلى أعلى مراحل الإنجاز والنجاح، فهى تشمل بعض العناصر اللاعقلانية أو الذاتية. ولقد استخدم فيبير مفهوم البيروقراطية ثلاثة استعمالات مختلفة حسب الموقف المدروس، هى<sup>(١)</sup>:

- ١- استخدامه لمفهوم البيروقراطية الحديثة Modern Bureaucracy عندما حلل الأبعاد التاريخية للبيروقراطية.
- ٢- مصطلح التحول نحو البيروقراطية، خاصة عندما ناقش التغير الاجتماعى الذى صاحب ظاهرة البيروقراطية.
- ٣- تناول فيبير البيروقراطية كسمة مميزة عند عرضه للمشاكل البيروقراطية فى الدول الحديثة.

وعلى ذلك تظهر البيروقراطية كما لو كانت نسقا أو نظاما كليا. وهى تعد شكلا من أشكال الإدارة الحديثة التى تعتبر الضرورة وطريقها إلى

---

1 - R. Bendix Bureaucracy. International of social sciences, Vol, 182, P.P. 206- 210.

لتحديث Modernization حيث أنها إدارة إدارية تكنولوجية تأخذ الأساليب العقلانية البعيدة كل البعد من الأشكال التقليدية. وعلى ذلك فالبيروقراطية أسلوب مميز لتحديث المجتمع وتطويره<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى، يؤكد اتجاه آخر على أن البيروقراطية تجارب التنمية الإدارية، وتجارب إعداد الكوادر المؤهلة، وتجارب تحديث الأنظمة واللوائح وتطوير الإجراءات والأساليب. ولذلك فإن مهمة معاهد الإدارة، وهى جزء من المجتمع الذى تشكو أجهزته ومؤسساته من نقص الكفاءة. وقد تكون ندرة العناصر القادرة على التدريب فى المعاهد مشكلة أكبر من مشكلة ندرة الكفاءات الإدارية فى الأجهزة والمؤسسات الحكومية. كذلك فإن الضرر الذى تلحقه هذه المشكلة بالتدريب لا يقل فى حجمه عن الضرر الذى يلحقه عدم اقتناع القيادات الإدارية بالتدريب.

ولقد اتجه الكثير من الدول للنامية إلى محاولة جذب القيادات الإدارية إلى التدريب بأسلوب يفترض أن يكون مقبولا من قبل هذه القيادة الإدارية، ومن البديهي أن نتجه هذه الدول إلى محاولة تدريب القيادات لأنها تملك فى كثير من الأحيان عرقلة أى محاولة تطويرية أو إجهاضها. ولاشك أن القيادات الإدارية فى أمس الحاجة إلى التدريب وأن جذبها إلى البرامج التدريبية يخدم أهدافا متعددة، تبدو فى الآتى:

- ١- زيادة المهارات والقدرات وتطوير المعرفة.
- ٢- تحطيم الحاجز البيروقراطى ضد التدريب وتحقيق الاقتناع بجذواه.
- ٣- خلق جسور اتصال متينة بين الجهة المقدمة والجهة المستفيدة، مما يحقق تحسين الخدمة وتحسين الاستفادة منها.

ولا يعنى الإذعان الكامل للسلطة أن الإدارة المرتبطة بالوظيفة والتي يصدرها المدير سوف تنفذ بمرعة. فعلى العكس تماما تتطلب الثقافة الموجهة نحو الإذعان أن يظهر المرؤوسون الإذعان فقط لرموز السلطة. ولكنه لا يتطلب أن يمارسوا العمل باجتهاد. وتبدو معايير أخرى تتمثل فى تحد الإنتاج، والمعايير التي تفرض اهتماما بالغاً بأمن الوظيفة. وتنعكس هذه المعايير على الحكمة البيروقراطية الشائعة، والتي جاء فيها: إذا عملت كثيراً تخطئ كثيراً.

وخلاصة هذا العرض قد نجد أن الموظف يعمل من عشرين دقيقة وساعتين فى كل يوم عمل. وعجبا أن يمر ماسحوا الأضحية على المكاتب ليقتنموا خدماتهم، وقد يمر واحد أو أكثر يعرضون سلعا للبيع، كأثاث الأقمشة الصوفية، أو الصابون والعطور، والنفثالين، ورباط الأضحية والدبابيس، وهكذا يصبح سهلا اتباع الروتين والإجراءات القائمة فعلا، ويصبح من السهل تقديم عذر قائم فعلاً، ومعقول لعدم الاستجابة لمطالب الرؤساء أو أفراد الجمهور، حيث يقدم تعقد القواعد سيفاً ودرعاً فى مواجهة طلبهما. ويميل موظفو البيروقراطية المصرية فى النظر إلى أنفسهم باعتبارهم مانحي الخدمات، وليسوا خدماً للشعب<sup>(١)</sup>.

### العقلانية :

يرتبط التنظيم البيروقراطى بالعملية العقلانية ونظامها المعقد، وما تتضمنه من معانى متعددة داخل التنظيمات البيروقراطية. فيتطلب الأمر الأخذ بالنظام التعليمى وضرورة الحصول على الشهادات العلمية، وأهمية عقد امتحانات خاصة بالموظفين قبل تعيينهم وكشرط أساسى للالتحاق بوظائفهم. فتظهر معالم مشكلة النيموقراطية داخل التنظيمات.

١- د. على ليلة ود. عبد الوهاب جودة. البيروقراطية والتنظيم. ص ١٠٥ - ١٠٦.

وهذه الشروط المسبقة تكون بمثابة اتجاهات مضادة للديموقراطية، ولأنها بعيدة عن مبدأ تكافؤ الفرص لأنه لا يحصل على تلك الشروط إلا من يتمتعون بامتيازات مجتمعية خاصة، فتصبح فئة الحاصلين على الشهادات العلمية فئة طبقية ذات امتيازات كبيرة، تظهر خطورة هذه الطبقة، وما يعرف باسم الصفوة المتعلمة<sup>(١)</sup>. وفي هذا الصدد أشار ديفيرى إلى أن حقيقة الفساد البيروقراطى فى الدول النامية يرجع بالضرورة إلى الصفوة الحديثة المتعلمة من الموظفين، والمسئولون عن شئون الدولة وجميع عمليات تحديثها، فتكونت أجهزة بيروقراطية غير ذا طابع متكافئ وفعال.

ويرى كل من جيرث وميلز أن العقلانية تؤدي بدورها إلى الآلية، والطمس الروتينى للحرية الشخصية، باتباعها الأساليب العقلانية والعلمية والأداء الروتينى. فهذا النوع من الآلية يخلق النقص البطولى أو التلقائية والإبداع الإنسانى. ويبدو هنا اللقاء بين فيبر وماركس حول مفهوم الاغتراب، فالثانى يركز على السبب إلى فصل العامل عن انتاجه، أما فيبر فيرى أن هذا الاغتراب لإنسان النظم البيروقراطى يرجع إلى العلاقة المتبادلة بين التكنولوجيا والديمقراطية والنتائج المصاحبة للتحويل البيروقراطى. ومن هنا كانت مخاوف فيبر عن الإنسان الحديث، وعن الحرية الفردية، والذكاء، والإلهام، والانتماج الأخلاقى. ولهذا اعتبر فيبر أن عملية التحويل البيروقراطية أصبحت مضللة<sup>(٢)</sup>.

ويرى ماكس فيبر أن العملية العقلانية أو الترشيده تهدف إلى التخلص من القوى الفوق طبيعية أو التقليدية المائدة فى المجتمعات القديمة والمتخلفة.

---

1- Gerth & Mills (Ed.); From Max Weber, Essay in Sociology, P. 80

2-Ibid., P. 225.



وحسب ما يقول فيبر فإن عزلة الفرد واغترابه عن المجتمع لم ترجع بالدرجة الأولى لوجود العقلانية وتعدّد المجتمع، ولكنها على العكس من ذلك، فهذا النظام العقلاني يدفع الفرد إلى مواجهة كل شئ فى الحياة الحديثة. فصراع الإنسان الحديث مع القوى العقلانية يمثل بالضرورة قلقة على حرّيته الفردية، وأن العلمانية أو الترشيدي شئ مصاحب للتطوير الهائل فى التنظيمات البيروقراطية. فالحرية الفردية تزداد بالضرورة نتيجة لتلك العملية التى تجعل الإنسان الحديث يبحث عن تكيف ملائم مع البيروقراطية، ومع زيادتها المطلقة المطلقة، أكثر من الاحتياجات الضرورية لها وتأدية وظيفتها كميكانزم اجتماعي<sup>(١)</sup>.

وقد أوضح فيبر أن مفهوم العقلانية أو الترشيدي يحمل معانى متعددة. فهو أسلوب معين من التفكير، وتخيل العالم الواقعي بمزيد من الرؤية النظرية والمقدرات المجردة، ويتضمن مزيدا من الاتجازات الدقيقة المتخصصة وأسلوب معين فى الحياة ذو أسلوب رتيب ومنظم<sup>(٢)</sup>.

وركز فيبر على البيروقراطية كنظام عقلاني من بين البناءات الاجتماعية التى من الصعوبة تمييزها، فهي تعتبر من الوسائل التى تتضمن فى ذاتها الفعل الشائع، وتحويله عن طريق التحكم العقلاني للفعل المجتمعي. فضلا عن ذلك، فهي إدارة أو جهاز من علاقات القوة المجتمعية ذو نظام ضبط وتحكم، لا يدرك طبيعتها إلا من يسيطرون عليه بطريقة منظمة. فالتحول البيروقراطي للإدارة والسيطرة يعملان من خلال القوة والذين يقومون بممارستها بصورة أكثر صلابة<sup>(٣)</sup>.

1- S. Drothberger op. cit., P. 281-282.

2- Gerth & Mills op. cit . P. 243.

3- Ibid., P. 228.

وأوضح فيبر العلاقة بين العقلانية والحرية الفردية، وأشار إلى طبيعة تلك العملية العقلانية وارتباطها بالقواعد المعيارية التي تؤدي إلى إجماع صورة الفرد العادي داخل التنظيم البيروقراطي، حتى تصبح مجرد أداة وترس في حلقة من سلسلة للميكانزمات المعيارية للأشخاص التي تعمل على انعدام الحرية الفردية داخل التنظيم البيروقراطي.

أما جيرث وميلز فيريان أن العقلانية تؤدي بدورها إلى الآلية، والطمس الروتيني للحرية للشخصية باتباعها الأساليب العقلانية والعلمية والأداء الروتيني. فهذا النوع من الآلية يخلق النقص البطولي أو التلقائية والإبداع الإنساني.

وثمة التقاء بين تحليلات فيبر وماركس حول مفهوم الاغتراب فقد أكثر الأخير على السبب إلى دخل العامل عن إنتاجه، بينما رأى فيبر أن هذا الاغتراب الانساني التنظيم يرجع للعلاقة المتبادلة للتكنولوجيا والديمقراطية والنتائج المصاحبة للتحول البيروقراطي.

وركز فيبر على أن البيروقراطية كنظام عقلائي من بين البناءات الاجتماعية التي من الصعوبة تدميرها. فهي تعتبر من الوسائل التي تتضمن في ذاتها الفعل الشائع، وتحويله عن طريق التحكم العقلائي للفعل المجتمعي، وفضلا عن ذلك فهي أداة أو جهاز من علاقات القوة المجتمعية ذو نظام ضبط وتحكم، لا يدرك طبيعتها إلا من يسيطرون عليه بطريقة منظمة، فالتحول البيروقراطي للإدارة والسيطرة يعملان من خلال القوة والذين يقومون بممارستها بصورة أكبر صلابة<sup>(١)</sup>.

ويرى فيبر أن الرأسمالية تجسّد للعقلانية اللامشخصية، والحرية موجودة بنوع من الحرمان أو الإحساس للعقلاني، وسوء العلاقات بين الأفراد حيث تعطى الامتيازات فإنها على حد تعبيرهم، حرية بلا مساواة<sup>(١)</sup>.

وهكذا كانت آراء فيبر من مشكلة الرأسمالية الغربية الحديثة ونظامها البيروقراطي، وعلاقتها الإنسان الحديث، وتحليله للبيروقراطية كتّظيم عقلاني رسمي، وكباء نموذجي مثالي، وهذا هو الطابع الرسمي للبيروقراطية - عند فيبر.

وفيما يتعلّق بالترشيد أوضح ماكس فيبر أن النزعة العقلانية الاقتصادية الموجهة نحو زيادة الأرباح قد سبقت للرأسمالية كما أنها شكّل أحد العوامل التي تسرّ ظهورها وقرب نهائية للقرن التاسع عشر كانت لقطار عديدة تجتاز مرحلة تعرف باسم الثورة الصناعية الثانية التي يكمن وراءها قيمة الترشيّد، وفي هذا الوقت تقريباً نجد أن الزيادة الكبيرة في الإنتاج الصناعي قد تم استعمالها بزيادة مكثّفة أي تنظيم رشيد للموارد الموجودة.

وقد أخذت مشروعات الإنتاج اتجاهاً إلزامياً قهرياً، فقد كانت هذه المشروعات كبيرة لدرجة أن القليل من الأفراد استطاعوا تقديم رعاوس أموال لإقامة مثل هذه المشروعات<sup>(٢)</sup>.

والواقع أن التنظيم للرأسمالي الحديث يتركز بشكل متزايد على الترشيّد العلمي التكنولوجي. أي تمويل إدارة الأفراد والإنتاج إلى إدارية

---

1- S. Siedman & M. Cuber. CaPitalism and Individuation in the Sociolgy of Weber, Brintish journal of Sociology, Vol 28, No 4. December. 1977.

2-Ralf Dahnonndorf, Class and class Conflict in industrial society, P.68,

علمية باستخدام الميكانيزم الكلى للتنظيم فى مسيرة الحاجة الى تتمثل فى المحافظة على فعالية العملية الأساسية للتنظيم، وهى الإنتاج الصناعى، وتنشأ أسبقية مبدأ بالترشيد العلمى للتكنولوجيا من التطورات التى تم تحقيقها فى تطبيقات العلم والتى تلعب دورا مباشرا فى أى إنتاج أو نشاط صناعى<sup>(١)</sup>.

ويرى تالكوت بارسونز أن العملية العقلية تشير إلى عدة أفكار أساسية، هى:

- ١- الوضوح الفكرى والتخصص وتنسيق الأفكار.
- ٢- التحكم المعيارى للقواعد بالموافقة.
- ٣- تصور معنى معين لحالة من الواقعية فى الأفكار ليست مميزة، ولكن لها أنماط اجتماعية وسلوكية، حتى يكون لها طابع من الاعتقادات والشرعية<sup>(٢)</sup>.

1- N. Novikov, Organizational Society, P. 13.

2- R. weissen berg, Op. cit. P. 130.

## الفصل الخامس عشر البيروقراطية والحريات الاجتماعية

تلعب البيروقراطية المتشعبة وغيرها من المتغيرات كالفقر - مثلاً - وتساعد الروابط القبلية والعشائرية والذهنية، وتبرر القوانين الجامدة، - تلعب دوراً هاماً في وجود الفساد. فالسلوك البيروقراطي المنحرف دائماً ما يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية. كذلك فإن شيوع النمط التسلسلي، والعلاقات البيروقراطية - بين المستويات الهرمية في المنظمات الرسمية، وتباعد الهوة بين القمة والقاعدة، وضعف نظم التنظيم، تبرز الفساد.

والبيروقراطية عند - فيبر - يحتاج إليها كل مجتمع حديث، فكل مجتمع انتقل من أشكال التنظيم الاجتماعي البدائي حيث تحكم الأسرة أو الجماعة القبلية في عملية الإنتاج إلى أشكال التنظيم العصرية، حيث تحكم التنظيمات في عملية الإنتاج، يحتاج إلى البيروقراطية بهذا المعنى. وفي الوقت نفسه تتعرض هذه الأشكال التنظيمية لمجموعة معينة من الأمراض: مثل الروتين والجمود في التصرفات، وإحلال تقديس اللوائح محل الأهداف الأساسية، وتضخم الموظف لنفسه، واعتبار بقاءه وصالحه هو الهدف النهائي من وجوده.

وتوجد البيروقراطية وتمارس في المجتمعين الرأسمالي والاشتراكي على حد سواء. فكل مجتمع صناعي متقدم تكنولوجياً يحتاج إلى هذا النوع من التنظيم الإداري بما ينطوي عليه من خصائص. وقد يتفق المجتمع الاشتراكي مع المجتمع الرأسمالي المتقدم في درجة البيروقراطية. وقد تتشابه البيروقراطية في المجتمعين من حيث بعض ملامحها التنظيمية بقدر ما تتشابه نظم الإنتاج والعمليات التكنولوجية في هذين المجتمعين. إلا أن هذا التشابه يجب ألا يطمس فروقاً جوهرية بينهما من ناحية تبين أهدافها

ونظرتها ونمط سلوكها، وعلاقتها بالمجتمع. وكما يختلف النظامان اقتصاديا من حيث الملكية العامة بدلا من الملكية الخاصة، ومن حيث التخطيط بدلا من تحكم السوق، واجتماعيا من حيث التركيب الطبقي برغم وجود التشابه تكنولوجيا بين النظامين فإن هناك جوانب تماثل وجوانب تباين بين البيروقراطية فى المجتمعات الرأسمالية والبيروقراطية، والبيروقراطية فى المجتمعات الاشتراكية.

وترتبط البيروقراطية بنمو حجم الجماعات، حيث يصعب إقامة علاقات شخصية بين الأفراد كما لا يميل البيروقراطي إلى إقامة علاقات شخصية مع العملاء وزملائه ورؤسائه ومرؤوسيه، مما ينجم عنه ظهور الفرص المتكافئة. وترتبط الموضوعية بوجود العلاقات غير الشخصية.

ويعرض المؤلف فى السطور التالية بعض مواقف البيروقراطية التى واجهها المؤلف، وصاغها فى بعض مقالات نشرت بعضها فى الجرائد المصرية، هى:

### البيروقراطية فى دفن الموتى

آه من الإجراءات والروتين و البيروقراطية حتى فى دفن الموتى، فقد توفيت سيدة، وهى بمفردها فى شقتها. واكتشفت إختونها وفاتها بعد يومين من الوفاة، والتى رجعت إلى هبوط حاد فى القلب وفى الدورة الدموية. أما الجثة فكانت فى حالة تعفن شديد. كما جاء فى تقرير الطب الشرعى.

وتابع أهل المتوفاة إجراءات الدفن، فذهبوا إلى قسم الشرطة ثلاث مرات لاستعجال تقرير النيابة، وتوجهوا إلى مكتب صحة العطارين بالاسكندرية، مرتين وذهبوا إلى إسعاف كوم الدكة، وهى ليس لديها ثلاثة لحفظ الموتى إلا اسما - ثلاث مرات. وإلى مكتب صحة العطارين مرات، وكل

من هذه الجهات تحول السائلين إلى الجهة الأخرى، حتى يحصلوا على شهادة أو تقرير، واستغرق هذه العملية من الوقت من الثامنة صباحا إلى الواحدة والنصف. ترى كم تستغرق من الوقت لو لم يكن مع أهل المتوفاة سيارة.

وفى هذه الأثناء كانت الجثة قد تغير لونها، وزدلت لتفتاها، حتى أنه وبعد الانتهاء من الإجراءات فى الساعة الواحدة والنصف، طلب من أهل المتوفاة أن يأخذوا الجثة لدفنها فوراً خشية انفجارها. ولكنهم كانوا قد اتفقوا مع الاسعاف والمعزين على خروج الجنازة فى الثالثة.

يا ناس يا هوه - خففوا الإجراءات والروتين، ولا تضعو العشرات والعقبات أمام الناس، ولا تتفننوا فى تعذيبهم، حتى لا يكفر الناس بالحكومة، والدولة، وحتى يعود الحب إلى أعضاء هذا المجتمع، فيشعر الفرد بانتمائه لهذا البلد، الذى تربي على أرضه، وشرب من مائه، وتعلم فى مدارسه. أفلم يكن من الممكن مثلاً - أن يتصل أهل الميت بمكتب صحة واحد بدلا من مكاتب: العطارين، والابراهيمية<sup>(١)</sup>.

وها هى مقتطفات من مقال بعنوان "رحلة عذاب مع مرور الاسكندرية":

كنت اعتقد أن التعسف والمعاملة السيئة للمواطنين تقتصر على صغار الموظفين، ولكن زال اعتقادى هذا حين تبين أن وزارة الداخلية قد بذلت الجهد والمال والوقت فى تعليم شباب فى كلية الشرطة وهى لا تدره شيئا عن نشأته وتربيته وأسرته: فيخرج الشاب روتينى ببروقراطى، ويتصرف من ممكن السلطة، وكأنما يقول للناس: يا أرض ما عليكى إلا أنا، فيقوم بخلع

---

١- نشرت المقال بجريدة الجمهورية بتاريخ ١١/٣/١٩٨٨ - وظهرت فى كتاب

للمؤلف بعنوان - مشاكل وقضايا معاصرة. ص ٧٣.

اللوحات المعدنية للسيارات الواقفة على رصيف عليه «ممنوع الوقوف»، والرصيف مملوء بالسيارات المتراصة الواحدة تلو الأخرى، ولم تكن تلك الوقفة تعوق المرور. وقد فعل المواطن ذلك لشراء دواء من صيدلية ولم يفعل ذلك إلا لأن الرصيف الآخر المسموح فيه بالوقوف قد امتلأ عن آخره.

وتبدأ رحلة العذاب لصاحب السيارة، فتوجه إلى نقطة مرور سيدى جابر - كما قال له المارة. وهناك قالوا له اذهب إلى نقطة مرور الجامعة. وفي نقطة مرور الجامعة وقالوا له: فوت علينا بكرة يا سيد، ثم ذهب مرة أخرى إلى النقطة فى التاسعة صباحا. ولكنهم قالوا له: العربية الونش لم تحضر بعد، وفيها اللوحات المعدنية التى سحبت فى مساء اليوم السابق. وعليك المرور فى الثانية عشرة ظهرا. ويقف صاحب السيارة منتظرا طوال الساعات، حتى تحضر العربية الونش، وصلت العربية فى الثالثة عصرا، ويتسلم صاحب السيارة اللوحات المعدنية بعد دفع رسوم الغرامة، ثم يقود السيارة إلى سكرى سيارات لتركيب اللوحات المعدنية.

وهنا أتساءل - هل المطلوب من صاحب السيارة الموظف أن يحصل على أجازة أو يزوغ من عمله يوما حتى يسترد اللوحات المعدنية؟ وكيف يكون الأمر بالنسبة لقاضى يومه مشحون بجلسة فيها العديد من القضايا؟ هل المطلوب منه أن يعتذر عن قضاياه ويؤجلها كي يفرغ نفسه لاسترداد اللوحات المعدنية، وما هو الأمر بالنسبة للأستاذ الجامعى أو المدرس بالتربية والتعليم؟ هل مطلوب منهما أن يعتذرا عن محاضراتهما ودرسهما ليفرغوا لاسترداد اللوحات المعدنية ..

ولاشك أن سحب اللوحات المعدنية يمثل خطورة بالغة، فلو وقعت حادثة بالسيارة، وليس عليها اللوحة المعدنية، فإن هذا يؤدى إلى تلاشى



المسئولية، ثم أن صاحب السيارة يظل فى حيرة، ويتساؤل هل سحب اللوحة بواسطة المرور؟ أم أنها سرقت؟ خاصة بأن الضابط لم يضع على زجاج السيارة ما يشير إلى سحب اللوحة المعدنية.

ولو فرض أنها سرقت، وأن صاحب السيارة يعتقد أنها سحبت، فإن اللص يمكن أن يستغلها فى حادثة تحسب على صاحب السيارة. ويمثل هذا خطورة بالغة. وكلنا نذكر سرقة اللوحة المعدنية لسيارة شرطة وتركيبها على سيارة ملاكى، وارتكاب اللصوص حادثة بالسيارة المعلق عليها لوحة معدنية خاصة بالشرطة.

فى رأى أن تصرف رجل المرور تصرف خاطئ إذا كان قد ابتدعه من ذاته وإذا كان هو ينفذ تعليمات ولوائح وزارة الداخلية، فإن هذه ليست بقوانين وتختلف عن القوانين الشرعية ولتى يصدرها البرلمان. أما اللوائح والقوانين فتطبق على أفراد الجهة أو الهيئة التى تصدرها. والمواطنون لا يسيطرون عليهم إلا القانون. وإذا قيل أن ضابط الشرطة يطبق القانون، فهنا استفسر عن مصدر هذا القانون، وهل أخرجه القنوات للشرعية التى تصدر القوانين، وأقصد بها مجلس الشعب. وأنشأ هل مجلس الشعب أصدر قانونا بسحب اللوحات المعدنية، أو سحب السيارة المخالفة بواسطة اللوش مع ما يحدث فى السيارة من خسائر<sup>(١)</sup>.

ونكتب هنا مقتطفات من مقالة بعنوان "التأمين الصحى والانتاج،

وهى:

---

١- نشرت المقال بعنوان: رحلة عذاب مع المرور بمجلة آخر ساعة، العدد ٢٦٨٥ بتاريخ

١٩٨٦ / ٤ / ٢ - وظهرت فى كتاب بعنوان - مشاكل وقضايا معاصرة للمؤلف. ص

اه من الإجراءات والروتين والبيروقراطية لمن يتعامل مع التأمين الصحي، فقد ذهب أحد المواطنين إلى إحدى عيادات التأمين الصحي. وكان قد حصل مرة على روصة من أخصائي باطنة، وأخرى من أخصائي عصبية. وكتب كل منهم بتكرار الدواء ثلاث مرات بواسطة الممارس فى المرة الأولى والثانية ذهب المريض إلى الممارس فكتب الروصتين تكرار، باطنة وعصبية، وفى المرة الثالثة صمم الممارس على أن يكتب روصة واحدة وعلى المريض أن يحضر فى اليوم التالى بكتابة الروصّة الأخرى، وكأن هذا المريض عنده من الوقت ما يكفل بالحضور مرتين فى يومين متتاليين لممارس واحد، وكأن هذا الممارس يمتلك من الوقت ما يسمح له باستقبال المريض مرتين متتاليين.

سبحان الله لماذا تضيع وقتك ووقت الآخرين أيها الطبيب الممارس؟ إذا كان لديك من الوقت فائض، فاقضه فى عمل آخر نافع، ولا تتوَحَّ الناس، حرام عليك، فأنت تتعامل مع مريض لا مع أصحاء، ويمكن لهم بدلا من أن يأتوا إليك فى يوم ثان، أن يذهبوا لعملهم لمباشرة الإنتاج.

وإذا تدرعت بأن هذه هى اللوائح والقوانين، فهذه الأخيرة ليست دستوراً منزلاً من السماء، ولكنها قوانين ولوائح وضعية، وضعها إنسان مختل عقلياً، فاسع إلى تغييرها، فالتغير قانون الوجود، والاستقرار وموت وعدم، واعمل على حل مشاكل المرضى، فعسى أن الله يرحمك<sup>(١)</sup>.

وكتب المؤلف مقالا بعنوان البيروقراطية فى استخراج الرقم القومى. وهاك مقتطفات من المقال:

---

١- نشرت المقالة بمجلة آخر ساعة، العدد ٢٢٨٢ بتاريخ ١٣/١/١٩٩٥ - نقلا عن

كتاب للمؤلف بعنوان - مشاكل وقضايا معاصرة. ص ص ١٠٧-١٠٨.

ذهبت إحدى المواطنين إلى السجل المدني لاستخراج الرقم القومي. فقالوا لها: هات شهادة الميلاد، فاستخرجت شهادة الميلاد، واستغرق هذا أياماً وأيام. وطلب من مواطن آخر شهادة الميلاد، وحيث أنه مقيم في محافظة غير التي ولد فيها، سافر إلى المحافظة مقر مولده مرتين لاستخراج شهادة الميلاد. وفي الحالة الأولى وجدوا أن اسم المواطنة ثانياً فقالوا: انتنا بشهادة ميلاد فيها اسم الأم رباعي. كيف يتم هذا وقد ماتت الأم منذ خمسة وعشرين عاماً. وقد ولدت الأم منذ قرن مضى، وتخلو السجلات من هذا البيان: قالوا: انتنا بشهادة ميلاد لأحد اخواتك أو أخوتك. وتبدو أن كل شهادة ميلاد لكل من الإخوة قد كتبت مخالفة للآخرى. فبعضها كان اسم الأم ثنائي، وبعضها الآخر كان ثلاثي، وليس في واحدة منها كُتب الاسم رباعياً.

بعد - من أين يأتي المواطن بهذا البيان: العيب هنا ليس بسبب المواطن، ولكن خطأ كاتب السجلات بالسجل المدني وقت ذلك، والذي كُتب الاسم ثانياً ..

وبعد أن تبين استحالة احضار البيانات المطلوبة، راحت المواطنة تبكي وعلا صوتها وصراخها، مبينة أن معاشها سوف ينقطع إذا لم تحصل على بطاقة الرقم القومي. حنَّ قلب رئيس مكتب السجل المدني، واستدعاها، وحقَّق ما كانت تصبو إليه. حقيقة أن الشرطة في خدمة المواطنين، ولكن كان من الأول.

أيها المسؤولين مهلوا أمور الناس ولا تعقدوها، بسِّطوا القواعد والإجراءات التي تنظم علاقات العمل، ولتعدو عن الروتين والبيروقراطية المعقدة<sup>(١)</sup>.



## الباب الخامس

الفصل السادس عشر : سلبيات البيروقراطية وإصلاحها .

الفصل السابع عشر : البيروقراطية في مصر .



## الفصل السادس عشر سلبيات البيروقراطية وإصلاحها

ظهرت جوانب سلبية التنظيم البيروقراطي تعبر عن العلل والأمراض التى ينصف بها الجهاز الإدارى والمكتبى، باعتباره عقبة تقف أمام وصول التعبير الاجتماعى إلى أبعاده، أو كمعوق أمام بلوغ التخطيط والنتائج الأساسية التى رسمت الخطة لبلوغها، وذلك لأن التنظيم البيروقراطي عادة ما يستمر فترة طويلة من الزمان يتشعب إلى درجة كبيرة، فيتخلل كل نواحي النشاط الإنسانى. ولذلك يصعب تنفيذه دفعة واحدة، أو القضاء عليه هو بسهولة ولذلك يظل يمارس نوعا من التأثير الفعال على أية تنظيمات جديدة لا تستقيم مع مبادئها الأساسية، ويكون من الملائم فى هذه الحالة تغيير طبيعة التغيير البيروقراطي، لامكان تغيير العلاقات التى كانت قائمة فى ظل البناء الاجتماعى القديم.

وبمعنى ذلك أن التنظيم البيروقراطي يرسم أبعادا معينة للعلاقات الإدارية والاجتماعية معا، ويعطى طابعا خاصا للطريقة التى تعتمد على أساسها القرارات، والتى تنفذ فى ضوءها، ولذلك يجد قادة التنظيم الجديد أن التنظيم البيروقراطي الذى كان ملائما للنظام القديم الذى قضى عليه، وتغير كلية يقف حائلا دون وصولهم إلى أحداث التغيرات الجذرية فى طبيعة نواحي النشاط المختلفة.

وقد صاحب نمو البيروقراطية الحديثة السلبيات الآتية: التعقيد Complexity، والمركزية والسيطرة، والالتزام الحرفى، والتسويق، والآراء الشخصية، وتعدد الأوامر، ونقص الخصائص الإدارية، والتمسك بالروتين فى دولاى العمل، وعدم المرونة، وعدم الكفاية، والنزعة السى

الميطرة والالتزام بحرفية القوانين والبطء في إصدار القرارات واعتبار الشكل أهم من الموضوع.

وهنا يتبادر إلى أذهاننا سؤال مؤداه: هل البيروقراطية تعتبر شرا لابد من القضاء عليه، أم أن التنظيم البيروقراطي يجب أن يكون من المرونة، بحيث يمكن أن يخدم الطابع المتجدد للنظام الذي يختلف كلية عن الطابع الذي وضع من أجله هذا التنظيم البيروقراطي القديم، وهل إذا استطاع النظام الجديد أن يخلق تنظيما بيروقراطيا مناسبا له، ليتمكن والحال على هذا النحو أن يكون التنظيم البيروقراطي في حد ذاته صالحا.

وقد انطوت البيروقراطية على كثير من الخداع، حيث يتخيل الفرد أنه يستطيع أن يحل كل ما يواجهها من مشكلات عن طريق إصدار القرارات. وبعد هذا بمثابة أكاذيب ضالة، وعقبة هائلة في طريق التنمية الاقتصادية والسياسية.

ومن المساوئ التي تتعرض لها البيروقراطية حيث التنظيم البيروقراطي، وفقد القدرة على الابتكار. وتتبع مظاهر الجمود نتيجة للترتبات والتصلب في التنظيمات. وتكمن مظاهر الجمود كذلك نتيجة للترتبات والتصلب في التنظيمات، كما تكمن مظاهر الجمود في المبالغة في التنظيم وعدم المرونة في توزيع العمال والموظفين، ومنع تكيف التنظيم مع الظروف المستتيرة للبيئة الخارجية. وكلها سمات تميز المشروعات الإنتاجية في المجتمعات الرأسمالية.

ويعتمد التنظيم البيروقراطي اعتمادا مطلقا في الدول الرأسمالية على خبرة الفنيين الذين يطوِّرون أساليبهم في الإدارة بصورة تجعل أمر الاستغناء عنهم أمرا صعبا للغاية. ولذلك يتحول التنظيم البيروقراطي إلى جهاز



احتكاري، ويصبح غلبة كبرى وصوتا يلهب ظهر أى ثورة يمكن أن تظهر للمطالبة بتغيير علاقات الإنتاج، أو بتغيير أبعاد أجزاء البناء الاجتماعى.

وبمعنى آخر تصبح البيروقراطية فى الدول الحديثة الرأسمالية عليها احتكار للمهارات المختلفة وعملية احتكار أيضا لمراكز القوة. ولعل هذا هو السبب الذى من أجله نحكم على التنظيم البيروقراطى الذى لا زال سائدا فى مجتمعنا على أنه معوق، بل وهادم فى بعض الأحيان للإنجازات الثورية التى تحدث فى مجال العمل والإنتاج وتنويب الفوارق بين الطبقات.

وتفتقد البيروقراطية إلى المبرعة فى التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بسبب ضخامة التنظيم وضخامة الإدارة التى تضم العديد من الأفراد فى تنظيم هرمى يعيد من العلاقات الشخصية التى تقترن بالأممية والذاتية والإجراءات التى اعتادها الموظف لرفع الكفاية الإنتاجية صارت عبئا روتينيا يصعب الفكك منه وإن الإجراءات الطويلة والأسرار المكتنبة وعدم المرونة فى التنظيم كلها تؤدى إلى البطء فى الإستجابة لعوامل التطور والتغير.

وتجابه البيروقراطية تحديا قويا لمسايرة التطور، فتمتجيب له، ولكن الاستجابة بطيئة الإيقاع بسبب الثراء والطبيعة المحافظة فى التفكير. وهذا عكس ما تتبعه الإدارة الناجحة فى اختيار الأكفاء من الرجال القادرين على التجاوب السريع مع رياح التغيير.

ويرغب أكثر رجالات الإدارة البيروقراطية - خاصة من هم فى قمة الهرم فى التسلط والحصول على مزيد من قوة السلطة والنفوذ. وهذه الظاهرة جيدة ومفيدة، لو لم يكن الهدف منها هو السلطة لذاتها، طمعا فى الاستحواذ على القوة كلها ضد مصلحة الأقسام الأخرى.

ويرى روبرت ميرتون R. Merton أن للمهارات التى يكتسبها الأشخاص يمكن أن تكون معوقات فى حد ذاتها أمام مرونة التعامل مع المواقف المختلفة، ويستخدم ميرتون مفهوم العجز المهني ليشير إلى أنه فى ضوء ظروف التغير التنظيمى، تمثل المرونة غير الكافية فى تطبيق واستخدام المهارات بسوء تكيف خطير. وباختصار فإن العضو التنظيمى غير القادر على التكيف مع الظروف والأوضاع المتغيرة، يكون غير قادر على أداء وظيفته غير وظيفته الأساسية داخل التنظيم.

ويرى ميرتون أن التدريب الأساسى للفرد رغم صحته، يمكن أن يؤدى إلى استخدام أساليب وإجراءات خاطئة فى ظروف وأوضاع جديدة لايعرف الفرد أنها تختلف عن الظروف والأوضاع الأصلية<sup>(١)</sup>. وقام ميلفيل دالتون M. Dalton بدراسة إمبيريقية عن الصراع التنظيمى الداخلى بين المستشارين والمنفذين للوصول إلى أعلى المكانات والمراكز داخل التنظيم، والحصول على القوة والدخل والفرصة لممارسة التقاليد والمهارات المستمدة من خبراتهم وتدريبهم<sup>(٢)</sup>.

ويرى تشامبيون D. Champion أنه بالرغم من تميز النموذج البيروقراطى للتنظيم بكفاءة إنتاجية عالمية، إلا أنه يولد خدمة إنتاجية ضئيلة ويرى أنه على التنظيمات التكيف مع بيئتها الاقتصادية إذا أرادت أن تبقى ويؤكد أن التنظيمات التى تعتبر بيروقراطية أكثر من تنظيمات أخرى، تبدو وكأنها أقل استجابة للتعبير الداخلى والخارجى. ويجب على التنظيمات فى

---

1- Deum J. Champntion, The Sociologyh of Organizations, P.38 .

2- Malville Dalton, Conflicts Between Staff and line Managerials, P.P. 342- 351.

استخدامها في استجابتها للابتكار أن تجد سوقا للمنتجات الجديدة. وهكذا أوضح شامبيون مظاهر الجمود والتصلب البيروقراطي<sup>(١)</sup>

ونتيجة للنمو العشوائي في الأجهزة والمؤسسات الحكومية في الدول النامية، تبرز للعديد من المشاكل الإدارية والتي تتولد عن الحاجة إلى إعادة التنظيم، ويعنى ذلك إعادة ترميم البنيان الإداري، وإدخال تعديلات وتغييرات عليه تتلاقى ما نتج من مشاكل خلال التجربة وتكييفه لينواء مع الاحتياج القائم. والتنظيم وإعادة التنظيم تأخذ به الدول المتقدمة وغير المتقدمة. وهو عملية مستمرة وضرورية لمواءمة البنيان الإداري مع المهام المتغيرة والمتزايدة التي تلقى على عاتقه.

والمشكلة في الدول النامية أن هذه العملية ليست مستمرة، وإنما هي عملية تحكمها الظروف والأزمات الإدارية وتصبح في كثير من الأحيان عملية عرضية. ومن ناحية أخرى فإن القرارات المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم قد لا تكون ملزمة للأجهزة الحكومية، أي قد تنقصر إلى المثالية في التطبيق. وقد لاتجد طريقها إلى التطبيق أصلا. والبيروقراطية لا تحبذ التنظيم وإعادة التنظيم لأنه يحمل في طياته تغييرا أو تأثيرا على الوضع القائم، ولذلك فهي تلجأ إلى استيعاب أى مشكلة إدارية تبرز من خلال التنظيم القائم.

ولكن يبدو أن المشكلة أكبر من طاقتها على الاستيعاب أو حينما تكون مدونة خارج أسوار البيروقراطية تتبنى البيروقراطية - ظاهرا مبدأ إعادة التنظيم، ثم هي ذاتها تجهض عليه متى ما وجدت أن تطبيقه سوف يؤدي إلى تغيير في مراكز السلطة أو إلى إخلال بالتوازن البيروقراطي. وقد انتهت الكثير من الدراسات المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم إلى ملفات

محفوظة فى مكاتب البيروقراطيين. وتتكرر فى كل الأحيان الدعوة إلى إعادة التنظيم.

وقد واجه عملية إصلاح البيروقراطية معوقات نبرزها فى الآتى:-

١- الازدواجية والتدخل فى المسئوليات الادارية، مما أدى إلى زيادة الحاجة إلى القوى البشرية، وارتفاع التكاليف فى قطاع الخدمات.

٢- تندى الاستغلال والإفادة من الموظفين المؤهلين بسبب اتباع الاجراءات البالية والمركزية الزائدة لسلطة اتخاذ القرار.

٣- انخفاض مستوى التكنولوجيا.

٤- ارتفاع عدد الوظائف الشاغرة.

ويمستدعى ذلك تحقيق التالى:

١- إجراء دراسة تنظيمية شاملة للنظام الإدارى العام، وذلك لتحديد المشاكل القائمة وطرق معالجتها .

٢- تحليل مهام كل مصلحة حكومية ووضع هيكل تنظيمى معدل بالإضافة إلى مواصفات الوظائف المطلوبة.

٣- تحديد مواطن الإزدواجية فى مهام العمل وطرق العلاج المناسبة إداريا.

٤- دراسة إجراءات سير العمل فى المصالح المختلفة ووضع توصيات خاصة باجراءات تطوير العمل الإدارى.

٥- تقديم الاحتياجات الحقيقية من القوى البشرية لكل جهة حكومية لتجنب المشاكل المرتبطة بتندى الإنتاجية عن طريق استخدام عدد أكبر من الموظفين، ودراسة إعادة توزيع القوى البشرية بين الإدارات والمصالح الحكومية .

٦- مراجعة اللوائح الحكومية فى ضوء التغييرات الإدارية الجديدة، ووضع نظام لمحاسبة الموظفين عن مسئولياتهم<sup>(١)</sup>.

وتعارض البيروقراطية الإصلاح الإدارى، فالبيروقراطية فى جميع أنحاء العالم تعارض التغيير، وتعترف بالأعراف والأنماط التى درجت عليها لسنوات. ولذلك فإن برامج الإصلاح الإدارى ينبغى ألا تنتهى بدراسات، وإنما يجب أن تبدأ من حيث انتهت الدراسات، وذلك بوضع استراتيجية قد تعتمد على الضغط، ذلك لأن الإصلاح الإدارى ليس ترفاً فكرياً ولا هو مجرد استحداث إجراءات أو أنماط جديدة أكثر كفاءة وإنتاجية من الأنماط والإجراءات الحالية.

فى الدول المتقدمة يكون الوضع الإدارى ليس متردياً. وقد يمارس الإصلاح الإدارى دون أن يكون هناك بالضرورة أجهزة مركزية ووحدات منتشرة فى الأجهزة الحكومية. وتجرى المحاولات دائماً لاستبطان الأفضل وتطبيقه. أما فى الدول النامية فإن الوضع الإدارى المتردى يفرض أن تكون عملية الإصلاح الإدارى منهجاً وطنياً يلتزم مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن أن تترك العملية لمزاج البيروقراطية. وفى الدول المتقدمة يفرض على الأجهزة الحكومية أن تبادر هى ذاتها إلى إعداد الدراسات التنظيمية واستحداث الأساليب والوسائل الحديثة فى محاولة لزيادة مستوى الكفاءة فيها. ويأتى هذه الفرض عن طريق استخدام الميزانية كوسيلة من وسائل الضغط، ذلك لأن الأجهزة التى تثبت إدخال التحسينات التنظيمية وتطبيق الأساليب والوسائل الإدارية الحديثة وتبرهن على ارتفاع مستوى الكفاءة فيها تحظى باعتماد ميزانيتها دون معاناة كبيرة.

---

١- د. أسامة عبد الرحمن. البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية. ص ١٤٤-١٤٦.

أما الأجهزة التي لا تستطيع أن تثبت قيامها بادخال تحسينات تنظيمية مستمرة وتطبيقها للأساليب والوسائل الإدارية الحديثة قد لا تحصل على اعتماد الميزانية المطلوبة في ظل مناهج للميزانية تركز على الأداء.

كذلك تفقر برامج الإصلاح الإداري إلى الدعم السياسي، وينسجم ذلك مع معارضة البيروقراطية للإصلاح الإداري ولذلك تبدو محاولات الإصلاح الإداري مشولة تماماً، خصوصاً أنه يندر أن تتبنى القيادة السياسية في الدول النامية برنامجاً متكاملًا للإصلاح الإداري، وأن تجعل الإصلاح الإداري قضية لا تتفصم عن قضية التنمية أصلاً، وأن يكون إيمانها بها عميق الجذور بحيث يتبلور في دعم كامل للأجهزة المسؤولة عن الإصلاح الإداري، وفي توفير القدرات والصلاحيات الكافية لها لممارسة دور فعال في متابعة تنفيذ برامج الإصلاح الإداري وجعله عملية مستمرة متجددة.

وهكذا يظل الجهاز الإداري بكل سلبياته يمثل أداة مقبولة في أداء الدور التقليدي الذي يتفق مع تصور القيادة السياسية ومصالحها الأساسية. بالإضافة إلى أن البيروقراطية في معظم الدول النامية قد درجت منذ الاحتلال الأجنبي على نوع مجرد من العلاقة مع السلطة السياسية. إلا أنها في الدول المتقدمة تحتفظ بهوية مهنية وتسير علاقاتها مع السلطة السياسية وفق نمط منظم سواء كان مكتوباً أو غير مكتوب. إن البيروقراطية في الدول النامية، وفي غياب الهوية المهنية تؤدي دور الأداة للتنفيذية للإرادة السياسية، وتمارس في نفس الوقت فرض إرادتها السلطوية على المجتمع في غياب نظام المساءلة.

ويبدو أن الانتماء الأكبر للفرد في الدول النامية هو الانتماء التقليدي للعائلة أو القبيلة، وربما هذا الانتماء يكون على حساب الولاء للمؤسسات أو

المهنة. ومثل هذا الانتماء له أثره على السلوك الإداري وعلى موقف الموظف من الوظيفة العامة. ولهذا فقد ينظر الموظف إلى الوظيفة على أنها أداة نفعية، كما ينظر إلى السلطة على اعتبار أنها وسيلة لخدمته وخدمة الفئة التي ينتمى إليها دون اكتراث كبير بمعنى المصلحة العامة، أو إلى إدراك لهذه المصلحة العامة، وينتج عما سبق ذكره انتشار الفساد الإداري والمحسوبية والمساومات الشخصية.

ولاشك أن الفجوة التي تتولد بين الموظف والمؤسسة هي فجوة بين المواطن وبين الدولة. ولهذه الفجوة آثارها الخطيرة ليس فقط على الموظف في أدائه للوظيفة العامة، ولكن حتى على المواطن من خلال انعدام مشاركته أو إحساسه بأهمية للمشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويزر أثر هذه الفجوة في صلة الجمهور بالأجهزة والمؤسسات الحكومية. أما في الدول المتقدمة فإن الجمهور يتجاوب مع الدولة وأجهزتها انطلاقاً من الشعور بالخدمة العامة التي تؤديها الدولة<sup>(١)</sup>.

والذي لاشك فيه أن الكثير من المفاهيم والقيم الإدارية والسلوك الإداري تمتد جذوره إلى المجتمع وقاعدته التربوية. فالمركزية والنهز من المسؤولية، والازدواجية والشكليات وعدم الربط بين الناتج وبين الجداء، وكنتم الأسرار خوفاً من رصد الحقيقة والواقع لا يمكن معالجتها بقرارات إدارية، وإنما يقتضى الأمر إصلاحاً اجتماعياً وتربوياً شاملاً يمكن أن يغرس منذ البداية حب العمل، واحترام الكفاءة والرأى وتقدير الإنتاجية، وتحمل المسؤولية، والربط بين الناتج والجداء، وهكذا يبدأ الإصلاح من الأسرة ثم المدرسة .

فالتثنية الأسرية - وإن طرأ عليها بعض التغير - لا تغرس في الطفل حب العمل والكفاءة وتحمل المسؤولية. والنظام التعليمي مازال يعتمد على التلقين، ولا يعتمد على التفكير ويطمس في الفرد القدرة على التحليل، وينتظم الفرد بعد ذلك في الأجهزة الحكومية متعوداً ألا يجتهد كثيراً، وأن لا يعمل كثيراً، حتى لا يخطئ كثيراً. وبالتالي يتقادى العقاب.

### إصلاح البيروقراطية :

لاشك أن إصلاح الإدارة الحكومية أو الجهاز البيروقراطي في الدولة هو عصب الإصلاح العام في كافة الميادين، فمنذ التفت جميع الدول المتقدمة منها والنامية عند نقطة واحدة تقريباً هي غياب الإصلاح الإداري الفعلي في وقت أخذ الفساد الإداري يضرب أطنابه في الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، وما تزال الأجهزة الحكومية تنور في دوامة الروتين. وما تزال أنظمة الخدمة المدنية من حيث ممارستها قابعة في عصر ما قبل التنمية، مشدودة إلى الممارسات القانونية العقيمة، وما تزال أنظمة الميزانية والمحاسبية وغيرها كذلك. ومثل هذه الأنظمة يجب أن تكون في خدمة أهداف للتنمية لا عائقاً في طريقها.

ولاشك أن حسن سير العمل في الوزارات والأجهزة الإدارية التي تختص بإنجاز معاملات الجماهير اليومية وتصرف الرخص والبطاقات، وتمنح الأذن، وتصديق على الجوازات والشهادات، والتي تدير الخدمات العامة في مجالات التعليم والصحة والنقل والمواصلات، والزراعة والري، وتشرف على المرافق العامة من مياه وصرف صحي وكهرباء وغير ذلك من أمور الحياة يتوقف على كفاءة الإدارة وفاعليتها، وعلى حسن تصرفها، وبعدها عن الروتين المعطل للإنجاز، وعلى إحساس العاملين فيها بواجبهم



نحو مواطنيهم وشعورهم بالمسئولية، وتمتعهم بالراحة النفسية والأمان فى أداء مهام عملهم - وتزويدهم بما ييسر القيام بواجباتهم من تجهيزات مكتبية، ومعدات مستحقة وأبنية صالحة وتعليمات ميسرة.

وفضلا عن ذلك توفر القدرة الصالحة فى الرؤساء والوزراء الذين تتجسد فيهم الأمانة، والشعور بالواجب، والتفانى فى العمل. فمن دواعى الأسى فان هذا الإصلاح المنشود للإدارة الحكومية لايمكن أن يتم فى ظل وجود رؤساء ووزراء يعطون المثال السيئ لمرعوسيهيم. فى الجرى وراء تحقيق المنافع الشخصية من مراكزهم، والتعالى على الناس والرغبة فى الاستمئاع بالرغبة الكاذبة.

ويتمثل هذا الفساد والانتفاع من وراء المنصب والنفوذ، فى التهرب من وراء الاستحواذ على الشقق والشاليهات المملوكة للحكومة والهيئات العامة، والقطاع العام، ووزراء وكبراء يتربحون من وراء الشقق والشاليهات. وتتواتر الأحاديث عن القصور المنشأة فيما يسمى لسان للوزراء. الممتد على البحيرات المرة بناحية أبى سلطان بمحافظة الاسماعلية المملوكة لعدد من الوزراء وكبار المسئولين الذين حصلوا على الأرض بطريق التخصيص بأبخس الأثمان، وبالتقسيم للمريح.

وتتواتر القصص حول عرض شراء مساحة أكبر من المطلوب بالسعر المخفض. بالسعر المخصوص، ثم يعاد بيع القدر الزائد منها لحساب هذه الشخصيات للاستفادة من فروق الأسعار، بحيث يمكن الاستفادة باستخدام ما يتم الحصول عليه من ربح فى إقامة البناء، مما يدل على عبقرية بعض كبار الموظفين المحليين، وغيرهم للبقاء فى مناصبهم - أو دعم علاقاتهم بما يؤهلهم لمواقع أفضل ويتكرر الأمر بتخصيص الصفوف الأولى من

الشاليهات والفيلات المترامية للبحر مباشرة على طول شاطئ الساحل الشمالى لعدد من الوزراء والأكابر وعتولة القطاع العام فتكرر نفس أسماء الوزراء والأكابر فى كل قرية ومنتجع سياحى. وهم يحصلون على المواقع المتميزة بأقل الأسعار، بينما بيعت الصفوف التالية من الشاليهات والفيلات الخلفية والشقق المرتفعة بأسعار مضاعفة للناس للعاديين، وذلك تعويضاً عن السعر البخس الذى بيعت به أفضل الوحدات.

وقد امتد الأمر إلى أنه حصل بعض الوزراء على عقود ملكية لهذه الشاليهات والفيلات باسم أبنائهم وأحفادهم، وذلك بغرض الاستثمار، لأن ما يدفع لهذه الوحدات بالسعر المدعم سوف تباع بمئات الألوف فى الوقت المناسب. وبالإضافة إلى ذلك تملك بعض الشقق فى العمارات التى تنشئها المحافظات والهيئات المختلفة والمجتمعات الجديدة، وذلك ليس بغرض السكنى، ولكن بقصد للتأجير من الباطن والبيع مستقبلاً بأثمان مرتفعة للاستفادة من فروق الأسعار.

وقد نشرت إحدى المجلات التى تصدر من مؤسسة صحفية حكومية أن اللواء / زكى بدر وزير الداخلية السابق كان قد حصل على شقة من القوات المسلحة بعمارات مصطفى كامل بالاسكندرية بمبلغ ٧٧ ألف جنيه، وبعرضها للبيع بعد ادخال بعض التعديلات عليها بمبلغ مائتى ألف جنيه. ولم يتم حتى الآن تصديق هذا الخبر أو تكذيبه.

هذا مع العلم بعدم قانونية جميع عقود البيع الصادرة للوزراء، حيث أنه لا يجوز للوزير أثناء تولي منصبه أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة فقد نصت المادة (١٥٨) من الدستور على أنه: "لا يجوز لوزير أثناء تولي منصبه أن يزاول مهنة حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، أو

أن يشتري شيئا أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو يوجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه.

ونصت المادة (٩٥) من الدستور على نص مماثل (للمادة ١٥٨) بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب أثناء مدة عضويتهم . ونصت المادة ٢٠٥ من الدستور على سريان هذا الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى<sup>(١)</sup> .

لهذا كانت أنظمة الخدمة المدنية في الغالب من الأنظمة التي تتناولها محاولات الإصلاح الإداري، غير أن هذه الأنظمة مهما حملت من مفاهيم وأساليب حديثة تكاد تبدو عاجزة عن تحقيق الهدف الرئيسي للخدمة المدنية، وهو استقطاب أفضل الكفاءات وتحفيزها والمحافظة على أفضل أداء منها. وقد يكون المعين الذي تعتمد عليه الخدمة المدنية لإيمانها بأفضل الكفاءات، وتقع مسؤولية ذلك على المؤسسات التعليمية، إلا أنه تبقى مسؤولية التدريب والتحفيز واستخدام الموارد البشرية الاستخدام الأمثل من الأهداف غير المحققة غالبا من خلال الخدمة المدنية وأجهزتها .

وهكذا تظل الأجهزة الحكومية موطننا لكل السلبات الإدارية من مركزية شديدة، وقصر للأداء، وانخفاض في الروح المعنوية، وانتشار للفساد الإداري، وعقم في الإجراءات، وتشبث للمسؤولية، فكيف يكون لمثل هذه الأجهزة أن تتصدى لتحمل تبعات التنمية؟ وكيف يمكن لها أن ترقى إلى مستوى التنظيمات التي تحتويها أهداف التنمية؟ وكيف يمكن لها أن تؤدي المهام المطلوبة على خير وجه؟.

وهذه سمات مغتربة لا تتفق مع نظام الإدارة الجديدة. ومن هنا بدء النضال ضد البيروقراطية. وتعد البيروقراطية بذلك أمرا لا يمكن احتمالها،

لأنها تتطوى على كثير من الخداع يتخيل معه الشخص أنه يستطيع أن يحل كل ما يواجهه من مشكلات عن طريق إصدار القرارات. وهذا الأسلوب البيروقراطى والعمل، إلى جانب غيره من الثروة، واللغو السياسى تعد بمثابة أكانيب ضارة، وعقبة هائلة نحو طريق التنمية الاقتصادية والسياسية عموما، والمركزية الديمقراطية بوجه خاص<sup>(١)</sup>.

ولقد بدت الفجوة واسعة بين الدور المنتظر من البيروقراطية أن تؤديه، وبين مستوى كفاءة البيروقراطية، ولقد برزت الحاجة إلى الإصلاح الإدارى نتيجة لهذا الاتساع فى الفجوة بين الهدف والفترة على تحقيقه. ومع ذلك فإن أكثر دول المنطقة لم تمارس عملية الإصلاح الإدارى ممارسة جدية. ولا يتوفر فى أكثرها أجهزة مركزية مختصة بالإصلاح الإدارى، ومارس بعضها الآخر الإصلاح الإدارى، أو جرت فيه محاولات الإصلاح الإدارى، ولكنها افترقت إلى الدعم السياسى الفعلى.

وقد ترتب على ذلك أن فقد العامل الإحساس بالعلاقة، والارتباط للشخصى فى التعامل مع الإدارة والجمهور، حيث يحل محلها قواعد وأساليب تنظم هذا التعامل وبدأ العاملون يضعون مصيرهم فى أيدي متخصصين فسى أعمال الإدارة، والثقافة، ولذلك ظهرت المشكلات التى قد تشبه الاحباط Frustration وتبعث على الملل والسأم، أو القلق والتوتر<sup>(٢)</sup>.

وقد امتد التسلط لدور المدرس إلى دور التسلط للأب. ومن غير المنتظر من هذا الفرد أن يفكر وأن يحل وأن يمارس عملية اتخاذ القرارات بصورة سليمة<sup>(٣)</sup>.

---

١ - D. Gvishiani, organization and management. p. p.103- 104 .

٢ - د. على عبد الرزاق جلبى. دراسات فى المجتمع والثقافة الشخصية. ص ٥٤.

٣ - د. أسامة عبد الرحمن. البيروقراطية. المرجع السابق، ص ١٥٢- ١٥٥.

ويسود أغلب المؤسسات البيروقراطية الفساد وهنا يجب مجلسية الذات والنقد الذاتى لتصرفاتها. فنقف عندها ونخضعها للمراقبة والتقويم فإذا ما صدرت أنماط سلوكية سلبية وانفعالية تقع فى دائرة الفساد أو تدور حوله، فإن علينا أن نستحضر أهدافنا وطموحاتنا، ونقوم بإرشادها، حتى لا تقع فى دائرة الخطأ أو نقودنا إلى السلوك السلبى، وأن نعمل بالقول للمأثور الذى مؤداه: حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا. فالنفس هى مصدر التغيير ومنبع الإصلاح. يقول سبحانه وتعالى: (إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم) (الرعد: ١١).

ونتساءل فنقول هل يمكن القضاء على البيروقراطية؟ وللإجابة على هذا الاستفسار نشير إلى أنه من الواضح أنه كلما زادت نسبة التعقيدات فى الإجراءات، تهيأت الفرصة لقاعدة وترية خصبة لقيام البيروقراطية، حيث تعدد الأعمال وتتشابك، وتأخذ مظهرا يتعدى حدود العلاقات الإنسانية التى يجب أن تقوم بين أفراد المجتمع. ولذلك يقال أنه كلما بنيت علاقات الانتاج والعمل والخدمات على أسس غير شخصية وتنظيمات لا تضع فى اعتبارها مطالب الجماهير، فإن البيروقراطية الجامدة تصبح نتيجة منطقية لا مفر منها. ولذلك لا يمكن القضاء على البيروقراطية إلا إذا قضينا على أسباب جمودها، وخاصة تلك الأسباب التى تؤدى إلى التعقيد. وتبدو هذه الأسباب فى الآتى:-

#### أ- الحجم

فكلما ارتفع نطاق المنظمة أكثر من اللازم، وتشعبت فروعها دون تخطيط، ودون توزيع نهائى للسلطات، ودون مرونة كافية فى تطبيق التخطيط ظهرت الاتجاهات البيروقراطية المعوقة.

## ٢- التنظيم :

فكلما زاد خلق التنظيمات الفرعية داخل التنظيم الكبير، كلما زاد عدد المنفذين للقرارات دون تحديد واضح للمسئوليات كان ذلك مشجعا لظهور أساليب البيروقراطية المعوقة.

## ٣- القواعد والأجراءات :

إذا زادت القواعد والإجراءات عن الحد المطلوب لضمان تنفيذ القرارات، فإنها تصبح معوقة وتعطى مخرجا للتعطيل، وللتفسير الخاطئ، والجمود في كثير من الأحيان.

## ٤- ضعف الرقابة الشعبية :

ويعنى ذلك أن التأكيد على انعزالية التنظيم أو المؤسسة عن الجماهير أو العاملين فيها، خصوصا إذا كان مصنعا أو مؤسسة إنتاجية يؤدي إلى التناقض بين التنظيم وبين مصالح العاملين فيه أو المتصلين به، ويظهر ذلك في حالة يحتك فيها الفرد لأمر ما بأى جزء من أجزاء التنظيم صغرت أم كبرت.

## ٥- الأقمية :

ويقصد بها أن الأخذ بنظام الأقمية يتناسب طرديا مع زيادة المسؤولية، يؤدي إلى كبت عوامل الخلق والابتكار، وتدعيم لعوامل الجمود، وخاصة إذا كان العاملون في التنظيم متباينين تباينا كبيرا من حيث المؤهلات العلمية أو الخبرة الفنية، أو الأجور، ذلك أن التطلع من الأصغر لاحتلال مراكز قيادية في التنظيم تجعله يتقانى في العملية البيروقراطية، ليرضى عنه الرؤساء، ويصيغون الطاعة والانتظام التى هى من علامات الرضا البيروقراطى.

والحق فى تلاقى مثل هذه الظواهر أمر ممكن. ويتم ذلك من خلال:

- ١- الرقابة الشعبية على الأدوات الحكومية وعلى خدماتها.
- ٢- القيادة الرشيدة الفاعلة.
- ٣- تحقيق المركزية الإدارية فى السلطة والمسئولية.
- ٤- تحقيق النظم المرنة.
- ٥- تقديم الأفراد الأكفاء للعمل الذى يتولونه.
- ٦- إرساء قواعد التعاون بين الأفراد داخل المؤسسة.
- ٧- المراجعة المستمرة للأهداف والنتائج.
- ٨- دراسة الأساليب الإدارية ونقدها.
- ٩- ترسيخ فاعلية الوحدات العامة للمؤسسة مع الوسط الخارجى.
- ١٠- المواجهة والصراحة مع الطرائق البيروقراطية ونقدها.

ويؤخذ على البيروقراطية إعاقه قدراتها فى الإدارة الناجحة، وهى:

- أ- الطابع المحافظ.
- ب- الطابع التسلى.
- ج- تتسم بالانغلاق.
- د- تتسم بالتردد والتفرد.
- هـ- تتسم بقاعدة السرية فى العمل.
- و- تتسم بعدم القدرة على الملاءمة مع الظروف المستجدة.
- ز- تتسم بالطابع الطفلى.
- ح- تتسم بجنوحها الى التضخم.
- ط- تتسم بالاحتراف للوظيفة.
- ى- تتسم بالاحتكار المرنى .
- ك- تساعد على نمو النمط الاستهلاكى.
- ل- الإنجمام بين البيروقراطية والتكنوقراط لغير صالح المؤسسة<sup>(١)</sup>.

١- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول ومبادئ الإدارة العامة. ص ٧١- ٧٣.





## الفصل السابع عشر البيروقراطية في مصر

بلغت سطوة وفساد كبار البيروقراطيين ذروتها، ويتجلى ذلك عندما كان المصريون القنماء يخرون سجداً وينطرحون على بطونهم عند دخولهم عليهم، خاصة أنك الذين يحملون ألقابا بيروقراطية، مثل مستشار الأوامر الملكية، والمشرف على أشغال الملك، وطاهي الملك، وأمير الأراضي الزراعية، وذلك بسبب تضخم نفوذها خلال حكم ثلاثين أسرة فرعونية حكمت مصر حوالي ثلاثة آلاف سنة، ومن ثم كانت هذه الشريحة تتمتع بميزات عن باقي أفراد الجهاز البيروقراطي وكانت تحتكر مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية لحسابها الخاص.

وكان الموظف البيروقراطي في مصر الفرعونية يبدأ صغيراً، ثم يحظى بالترقيات، ويتدرج في سلم الحياة الوظيفية. وكان من حق الموظف البيروقراطي الجمع بين عشرات الوظائف، مما أدى إلى نفسي الجشع بين الموظفين، واستغلالهم لوظائفهم المتعددة في تحصيل الثروات وتحقيق المصالح الشخصية على حساب مصلحة العمل. فكان الطمع صفة تلازم الموظف البيروقراطي الفرعوني، وهذا ما يدفعه إلى ممارسة عشرات الوظائف للاستفادة من سلطاتها العامة في الحصول على الثروة.

ومن ثم كان الثراء يسود حياة الموظفين البيروقراطيين، فكانوا يمتلكون منازل فاخرة وعربات أنيقة، وقوارب فخمة، وعددا وفيرا من الخدم النوبيين لخدمة المنازل والحدائق، وإطعام الماشية. هذا فضلا عن استحواذهم على أطعمة جيدة أو نبيذ معتق، وملابس ثمينة ومقابر رائعة<sup>(١)</sup>.

---

١- د. عطية الصيرفي. من يحكم مصر؟ ص ١٦.

ولما كان الكهنة البيروقراطيون يحتلون قمة الهرم الوظيفي فى المجتمع، وكان هدفها الاساسى الاستحواذ على الذهب والارض والمواشى والتمتع بسخايف الحياة على حساب مصلحة السواد الأعظم من أفراد المجتمع. ويبدو أن كاهنى مصر كانوا يعرفون طريقهم جيدا إلى الفساد الاقتصادى. والذى يتمثل فى النهب واستغلال الفلاحين والصناع. ففى الوقت الذى كان يباع فيه المصرى، ويشترى، ويعامل معاملة حيوانات الجر، كان صفوة القوة فى المجتمع وعلى رأسهم فرعون مصر فى فترات معينة من العصر الفرعونى يتمتعون بخيرات المجتمع المسلوقة من عامة المصريين.

ولقد أظهر الموظف البيروقراطى أطماعا واضحة فى الوصول إلى الطبقة العليا فى المجتمع على حساب وظيفته العامة، فاستخدم الوظيفة فى جمع المال والثروة عن طريق الرشوة واختلاس المال العام. وقد لفت الفساد البيروقراطى نظر بعض الفراعنة. فقد جاء فى وصية للأمير الفرعون ميريكارع، ضرورة ايجاد علاج سريع للفساد أو الرشوة المنتشرة لدى فئة البيروقراطيين، وأشار الملك ولد ميريكارع إلى ضرورة حصول كل موظف على أجر وفير. حتى لا يتطلع إلى ما فى أيدي عامة الشعب<sup>(١)</sup>.

وقد أوردت الشكاوى المقدمة إلى المدير العظيم لبيت فرعون بعض العبارات الدالة على فساد فى الجهاز البيروقراطى. ويبدو ذلك فى قوله: لقد نصبت لسمع الشكاوى وتفصل بين المتخاصمين وتضرب على السارق. ولأنك تتحالف مع السارق .. لأنك متعلم مهذب، لقد تعلمت لا لتكون سارقا، وأنت يا من تمثل الاستقامة بين كل الناس قد صيرت على رأس الليغاة فى كل البلاد. وعندما اشتد الغضب بالفلاح الفصيح، كتب إلى المدير العظيم، يقول:

بأن قلبك جشع، وذلك لا يليق بك. انك تسرق، ولكن ذلك لا ينفعك. إن الموظفين الذين طالبوا برفع الظلم أصبحوا أنفسهم ظالمين<sup>(١)</sup>.

وفي العصر العباسي عرف المجتمع المصري العديد من القضاة الفاسدين. فوظائف مثل: الفقهاء، والقضاة، والمحتمسين، وأئمة الصلاة، ونظار الأوقاف، كانت وظائف بيروقراطية تباع وتشتري، وذلك مثل باقى الوظائف للبيروقراطية العليا فى المجتمع. كالوزير والوالى والمحتمس، وكان شاغلوا هذه الوظائف يمارسون أنشطة اقتصادية فاسدة، وأن أقلية منهم كانت تجاهر بالفساد دون اعتبار بقيم المجتمع وتقاليدته المتوازنة.

وفي العصر الأموى والمملوكى والعثمانى كان الفقيه يحصل بحكم وظيفته على جزء من فائض قيمة عمل الكادحين أفراد المجتمع كالصناع والفلاحين بواسطة "الرشوة" ثم يدفع جزءا من هذه الرشوة إلى السلطان والأمراء لضمان بقاءه فى منصبه. كما فعل من قبل عند تعيينه<sup>(٢)</sup>.

وكانت وظيفة قاضى للقضاة من أهم الوظائف البيروقراطية، فهو يفصل بين الخصوم، وتعيين النواب من القضاة، وحق التحدث فى الأحكام الشرعية وتنفيذها، والإشراف على أموال اليتامى والأوقاف، ونظرا لما تسببه هذه الوظيفة من ثراء غير شرعى فقد تكالب عليها الكثير من الفقهاء. وكانت المنافسة شديدة بينهم حتى بات التعيين بها مؤقتا، وبالمزايدة، يكسب فيها من يرشى أكثر للحصول على هذا المنصب الأخير.

وعليه احتل منصب قاضى للقضاة أشخاص غير لائقين، مثل القاضى "أحمد عبد الله الأموى"، الذى استقر فى قضاة المالكية بالرشوة رغم

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. الفساد والافساد والمفسدون. ص ١٦٦-١٦٧.

٢- انظر عبد الرحمن بن خلدون. المقدمة من الفصل الخامس.

شهرته بسوء السيرة ومزيد من الجهل، والتجاهر بأخذ الرشوة والفساد حتى استطاع أن يكون من وراء هذه الممارسات الاقتصادية الفاسدة، واستغلال منصبه في تكوين ثروة هائلة<sup>(١)</sup>.

وأوجد الأيوبيون بيروقراطية عسكرية تتصف بالفساد والاستغلال. فقد عُرف الوزير الأيوبي "بهاء الدين قراقوش" بالفساد واستغلال منصبه للإثراء على حساب المصلحة العامة للمجتمع. وكان لهذا الوزير نفوذ وقوة تفوق قوة السلطان. وكان المجتمع المصري في فترة حكم الأيوبيين مقسما إلى إقطاعيات تخص صفوة المجتمع من سياسيين وكبار البيروقراطيين. أما غالبية أفراد المجتمع خاصة الفلاحين فيعملون كعبيد الأرض التي يملكها هؤلاء المفسدون. ومُورس في هذه الإقطاعيات شتى أنواع الفساد من سخرة وتعذيب، وجلد للفلاحين، ونهب لحقوقهم. وكانت هذه الألوان من الفساد تتم بعلم السلطان وحاشيته.

وفي عهد الخديوى إسماعيل شهدت مصر الفساد الاقتصادى المرتبط بالخديوى نفسه وحاشيته والجهاز البيروقراطى. ونتج عن ذلك تكبيل المجتمع بكارثة الديون التي أدت إلى الاحتلال الانجليزى لمصر عام ١٨٨٢<sup>(٢)</sup>. يتمثل الفساد الاقتصادى فى هذا العهد بالرشوة، والاختلاس، والتزوير، والسرقه، ونهب المال العام. كما شمل الفساد وظائف عديدة، مثل وظائف الفقهاء والقضاة، حيث كانت مثل هذه الوظائف والألقاب "بك وباشا" تباع وتشتري لما تجلبه لأصحابها من ثروات طائلة غير مشروعة.

---

١- د. محمد على عبد المنعم نور. ابن خلدون كمفكر اجتماعى عربى. أعمال مهرجان

ابن خلدون. منشورات المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية. ص ٨٨.

٢- د. عطية الصرغى. من يحكم مصر؟. ص ٤٨.

وفى فترة الاحتلال الانجليزى كان كل شئ مباح، وانتشرت عمليات السلب والنهب التى كان بعضها يرتكب بدافع وطنى باعتبار أن ادارة وحكومة المجتمع غير وطنية أو موالية للاستعمار. وبالرغم من أن الانجليز حرصوا على سرية الفساد لضمان امن واستقرار المجتمع الذى ينعكس على أمن الاستعمار نفسه، إلا أن جذور الفساد كانت متعمقة فى القصر وعناصر متنوعة من البيروقراطية الوطنية والواقدة على المجتمع والمماليك، وهذه العناصر كانت موالية للسلطة، وتلقى تدعيما منها. ولذلك حاول الإنجليز - جاهدین - بدافع من مصالحهم التخلص من البيروقراطية المصرية الفاسدة، واستبدالها ببيروقراطية حديثة تكون نواة لطبقة رأسمالية وطنية.

وتحقيقا لهذا الهدف سعى الانجليز إلى فتح مدرسة الحقوق لأبناء الفلاحين والموظفين، حيث تخرج منها قيادات رأسمالية البيروقراطية فيما بعد.

وفيما قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أخذ البناء الادارى يتحول إلى ما يسمى بالبيروقراطية الصناعية. وتم ذلك فى ظل بعض الظروف التى شجعت هذا التحول. إلا أن البيروقراطية التى قامت فى العهد الملكى لم تعد قادرة على مواجهة تحديات المرحلة الثورية. فقد كان بناؤها موجها نحو الضبط مع السيطرة أكثر من توجهه نحو التنمية.

وفى عهد ما بعد الثورة تحولت مصر إلى دولة بيروقراطية، وتضخمت البيروقراطية المصرية، وظهرت صفوة عسكرية، وتولدت هذه الفترة من ضباط الجيش بالادارات الحكومية والقطاع العام والتنظيمات الشعبية، ونقلوا إليها عادة الضبط والربط والأمر والنهى العسكرى. ومن ثم فقد حكموا هذه الإدارات وعمالقتها، ولم يقودوها، مما أدى إلى خلق أى شكل من أشكال إبداء رأى، نتيجة لاستبدادهم وحماية القانون لهم.

وفى هذا العهد ازداد عدد الموظفين من ٢٥٠,٠٠٠ موظف عام ١٩٥٢ إلى ٢٠٠,٠٠٠ ألف ١ تقريبا عام ١٩٧٠ وتزايد عدد الوزارات من خمس عشرة وزارة إلى ثمان وعشرين وزارة خلال نفس الفترة. وتزايد عدد المؤسسات التى نتجت عن تأميم المشروعات الأجنبية والقوانين الاشتراكية من مؤسسة واحدة عام ١٩٥٧ إلى ثمان وثلاثين مؤسسة عام ١٩٦٢. وفى عام ١٩٧٠ بلغ عددها ست وأربعين مؤسسة<sup>(١)</sup>.

وقد أخذت البيروقراطية تتجه نحو النمو داخل أى نوع من التنظيم يتزايد حجمه باستمرار. وتحقق ذلك بالنسبة للتنظيم الصناعى المصرى، خاصة بعد أن تغير الإطار التنظيمى للنشاط الاقتصادى فى المجتمع. فقد أدى اندماج وحدات انتاجية كانت مستقلة فى ظل القطاع الخاص إلى إدارة مركزية واحدة. وعندما تزايد حجم هذه الوحدات تعقدت مهام الإدارة.

وقد أدى التخصص فى المصنع إلى زيادة الاعتماد على تنظيم إدارى رشيد قادر على الوفاء بحاجات المجتمع الكبير. وقد ساعدت البيروقراطية على خلق الوظائف ذات النطاق المحدد للمسئولية. ومكنت التنظيم من الاعتماد على معايير موضوعية يستطيع أن يحتكم إليها فى تخطيط وتنفيذ كافة برامج الانتاج.

يضاف إلى ذلك أن البيروقراطية قد أوجدت لدى الأعضاء اتجاها نحو تطبيق المعرفة والأساليب الفنية فى العمل، كما أنها أخذت تنمى لدى الأعضاء الخبرة والمهارة. طالما أنها بحكم بنائها تنقسم إلى أوضاع ولوار يطلب إلى كل عضو أن يتخصص طوال الوقت فى واحد منها.

---

١- د. على ليلة ود. عبد الوهاب جودة. المرجع السابق، ص ٧٤.

وفى هذا العهد بدى الفساد فى الاستبداد والإدارة غير الرشيدة، واستغلال النفوذ فى الثراء على حساب المصلحة العامة إلى حد أن سميت هذه الفترة من ضباط الثورة بالطبقة الجديدة. ويكفى أن نذكر بضع أسماء التى حققت مكاسب مادية تكور حولها تساؤلات عديدة، أمثال د. حسن ابراهيم عضو مجلس الثورة، ووجيه أباطه أحد رجال الثورة، وأشرف مروان الضابط بالقوات المسلحة. ورئيس هيئة التصنيع الحربى السابق. فقد كَوّن هؤلاء وغيرهم ثروات طائلة<sup>(١)</sup>.

وفى عهد السادات بعثت الحيوية فى القطاع الخاص فى ظل سياسة الانفتاح، وأُخلى الاتحاد الاشتراكى العربى السبيل لتجربة سياسات الأحزاب المتعددة. وبالرغم من مبادأة السادات بتشجيع القطاع الخاص، إلا أنه وبحلول عام ١٩٧٨ استخدم ١,٩٠٠,٠٠٠ موظف فى الحكومة المصرية، وإذا أضيف إليهم مستخدمو شركات القطاع العام يقفز الرقم إلى ٣,٢٠٠,٠٠٠ تقريباً، هذا فضلاً عن حوالى ١٠٠,٠٠٠ من خريجي الجامعات يطلبون سنوياً وظائف فى الجهاز البيروقراطى .

وقد نشأت الفوضى، والفساد الأخلاقى للبيروقراطية. فقد خلق القطاع الخاص طبقة اقتصادية جديدة تحصل على رواتب تعادل مرات عديدة المرتبات المناظرة التى يحصل عليها مستخدمو الحكومة. ولذا هرب الكثير من موظفى الحكومة نوى المهارات والخبرة إلى القطاع الخاص أو إلى مجتمعات الخليج.

وتولى للرئيس السابق محمد حسنى مبارك رئاسة مصر عام ١٩٨١، واعتمد على حل مشكلات مصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى ضوء

---

١- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. الفساد والاقتصاد والمفسدون. ص ١٧٢-١٧٥.

القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية. وفى العقد الأخير من القرن العشرين، وفى ضوء دراسة الأهرام، تبين أن إصلاح حال مصر يتطلب المرور بأربع خطوات هي:

الأول: أنه من الضروري فحص التحديات التى تواجه البيروقراطية المصرية، فمن الصعب تقرير قدر البيروقراطية بدون أن تكون لدينا فكرة أساسية عن المهمة التى نتصدى لها .

والثانية: أنه من الضروري توفير معيار لتقدير قدرة البيروقراطية المصرية، وما هى الصفات التى ينبغى لها أن تتحلى بها البيروقراطية المصرية إذا كان لها أن تلعب دورا ديناميا فى العمليات التنموية؟

والثالثة: بأنه لكى نستفيد من جهود البحث السابق، ولكى نحصل على فهم أوسع لمشكلات البيروقراطية المصرية، فإنه ينبغى أن نقدم نظرة عامة مستندة إلى الأدبيات القائمة والتى تدور حول البيروقراطية المصرية وقدرتها التنموية.

والخطوة الرابعة والأخيرة: فإن القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية تتطلب فهما ابتدئيا للسياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تعمل فى إطارها البيروقراطية. ذلك أن البيروقراطية لا تعمل فى فراغ، ولا يمكن إصلاحها فى فراغ كذلك.

وكان الانفجار السكانى فى مصر على رأس التحديات الكثيرة التى تواجه نظام مبارك، فقد كان عدد سكان مصر فى عام ١٩٦٠ نحو ١٣ مليوناً وبحلول عام ١٩٨٠ تجاوز الرقم ٤٠ مليوناً، ويبدو أن يصل إلى ٧٠ مليوناً مع نهاية القرن العشرين<sup>(١)</sup>، وبلغ فى بداية القرن الحادى والعشرين ٩٢ مليون نسمة.

---

١- محمد حسنى مبارك. خطاب أمام المؤتمر الاقتصادى فى ١٣ فبراير ١٩٨٥، القاهرة.



ومع زيادة عدد السكان تزايدت احتياجات مصر من الطعام، وقد قلت محاصيل الطعام الأساسية نتيجة برامج التخطيط الاقتصادى، وارتفع تكاليف العمل الزراعى بالنظر إلى ضوابط الأسعار التى تعرضها الحكومة.

وقد ولكب النمو السكانى وانخفاض الانتاج الزراعى زاد اعتماد مصر على المساعدة الأجنبية لإطعام ٤٠ مليوناً من السكان، حيث تزايد الاستهلاك السنوى من القمح من ٥ مليون طن فى عام ١٩٦٣ إلى ٧ ملايين طن فى عام ١٩٨٠. ويتوقع أن يصل إلى ٨,٦ مليون طن عام ١٩٨٥. وينطبق نفس الحال على احتياجات الذرة، فقد قفز الرقم من ١,٦ مليون طن عام ١٩٦٠ إلى ٤,٢ مليون طن عام ١٩٨٠، ومن المتوقع أن يرتفع الرقم إلى ٥,٢ مليون طن عام ١٩٨٥<sup>(١)</sup>.

ولقد تجاوزت الهجرة الريفية إلى القاهرة، والمراكز الصناعية والتجارية الأخرى لمصر، فقد كان عدد سكان القاهرة فى عام ١٩٦٠ ثلاثة مليون، ثم اقترب من ١٤ مليون تقريباً<sup>(٢)</sup>. وأشارت مقالة فى مجلة المصور إلى أن ثلث شبكة مياه القاهرة تحتاج إلى التجديد والاستبدال<sup>(٣)</sup>، وإن أربعين فى المائة من المياه التى تضخ فى فترات الذروة - حسبما جاء فى المقال، تضيع بسبب الكسور فى الخطوط الرئيسية ومشكلات التشغيل. وأكد المقال أن نظام المجارى أكثر سوءاً من نظام توزيع المياه.

وفى فترة ما قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، عانت البيروقراطية المصرية من عدد من العيوب البنائية. فالمكاتب مكتظة بالموظفين،

---

١- نفس المرجع، ص ٦٧ وما بعده .

2- Gregory Kats The population factory, p.p. 26 -

٣- د. رمزى زكى. الأزمة الاقتصادية المصرية. ص ٧٨٠.

والانسجام بين المهارة والوظائف يقال انه عشوائي، والتأزر ضعيف بين الوحدات الإدارية، وميل الوظائف العامة إلى الاختلاط، ودائما لا تكون المعلومات المتاحة للموظفين دقيقة. فالبيروقراطية في مصر تتخذ المعلومات الواضحة عن توزيع الدخل في مصر، وهو إحصاء ذو أهمية كبرى بالنسبة لجهود التنمية. والعجز في تقديم صورة واضحة عن كيفية تقييم المؤسسات العامة بالنظر إلى فاعليتها.

وتدان البيروقراطية المصرية كذلك بسبب مستوى المهارة المتدنى للعاملين فيها. وهي الحالة التي تتجه إلى الأسوأ بسبب المستويات المنخفضة للمرتبات، وسياسات التوظيف الموضوعة لتوفير العمل بالنسبة لخريجي جامعات مصر للكثيرة، إذ نجد أن إجراءات التقييم ليست صارمة، وتقتل في التمييز بين العمال المنتجين وغير المنتجين<sup>(١)</sup>.

وتميل المكاتب في البيروقراطية المصرية أن تكون متناثرة الأمر الذي يزيد من صعوبة عملية الاتصالات .

هذا وقد أثرت المشكلات البنائية للبيروقراطية المصرية في سلوك العمال والموظفين المصريين، حيث تؤثر مستويات الأجور المنخفضة على معنويات العامل، ويجذ معظم موظفي الحكومة في البحث عن وظائف ثانية وثالثة. وتفرض أنماط السلوك المتدرجة تركيز السلطة في يد الموظفين القائمين بالوظائف الإشرافية الأمر الذي لا يشجع رؤسهم على الاضطلاع بالمسئولية. وتساهم ظروف العمل المزدهمة زيادة عدد الموظفين في الشكوى من كسل العامل ولامبالاته .

وتتكون البيئة البيروقراطية في مصر من ثلاث مكونات أساسية، إذ تعتبر مصر بلداً فقيراً ذات موارد طبيعية محدودة، تستورد حالياً ضعف ما تصدر، وتستهلك المصاريف الإدارية نصيب الأسد من ميزانية الدولة، وتشير التحليلات الحالية لمصر إلى التخفيض الحاد في النفقات الحكومية، إذ ينبغي تنفيذ أية جهود لزيادة الإنتاج عن طريق الحوافز المالية في نطاق التوزيع القائم للميزانية.

وتتمثل الحقيقة الثانية للحياة التي تواجه البيروقراطية المصرية فإن المرتبات في القطاع الخاص، أو في دول البترول تعتبر أعلى بعدة مرات من المرتبات في الخدمة الحكومية. ووفقاً لذلك، تعاني البيروقراطية استنزافاً للمهارات والخبرات سواء للقطاع الخاص أو لدول الخليج. وتقل هذه العيوب بوضوح من قدرة البيروقراطية على أن تلعب دوراً دينامياً في العملية التنموية. أما الحقيقة الثالثة فتتمثل في أن الإنفاقات الحكومية قد تضاعفت خلال الفترة بين عام ١٩٧٣ وعام ١٩٨٠ أكثر من أربع مرات ومع ذلك فإن القوة الثانية للموظفين الذين يتقاضون مرتبات انخفضت بصورة مستمرة برغم الزيادات في مستويات المرتبات التي قدرت للتكيف مع الضغوط التضخمية<sup>(١)</sup>.

كل هذا دفع الرئيس السابق مبارك إلى الشكوى بأن المرتبات قد اقتربت من مستويات المرتبات في الدول المتقدمة. وفرضت تهديداً على القدرة التمويلية للحكومة، واتضح أن ٨٩% من الموظفين الذين أجرى عليهم البحث وجدوا أنه من الضروري أن تكون لهم وظيفة ثانية.

وعليه طالب الرئيس السابق مبارك بتبسيط تعقيدات اللوائح والقواعد البيروقراطية واضعاً في اعتباره التغيرات التي تحتاجها لإصلاح برامج

الحوافز التى لم تستطع التمييز بين الأفراد المنتجين وغير المنتجين، والروتين البيروقراطى الذى ثبط الجهود التى بذلها القطاع الخاص من أجل تنمية الاقتصاد المصرى.

وعلى وجه العموم فإن الإصلاح البيروقراطى ضرورى لحل الأزمات الاجتماعية والاقتصادية التى تمزق المجتمع المصرى. فالبيروقراطية المصرية تعاني من المكاتب المكتظة بالموظفين، والانسجام بين المهارة والوظائف يقال أنه عشوائى، والتأثر ضعيف بين الوحدات الإدارية. وغالبا ما تكون المعلومات المتاحة للموظفين غير دقيقة، وتفتقد البيروقراطية المعلومات الواضحة عن توزيع الدخل فى مصر، وهو إحصاء ذو أهمية قصوى بالنسبة لمشروعات التنمية.

وفضلا عن ذلك، فإن أنماط السلطة المتدرجة تفرض تركيز السلطة فى يد الموظفين القائمين بالوظائف الإشرافية، الأمر الذى لا يشجع مرؤوسيه على الاضطلاع بالمسئولية، وتساهم ظروف العمل المزدحمة وزيادة عدد الموظفين فى الشكوى من كسل العامل ولامبالاته<sup>(١)</sup>.

---

١- د. على ليلة و د. عبد الوهاب جودة. المرجع السابق. ص ٧٩-٩٤.

## المراجع

### اولا المراجع العربية

- ١- د. ابراهيم درويش. الدولة - نظرياتها وتنظيمها. دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
- ٢- ابراهيم عبد العزيز شبحا. الادارية العامة. بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣ .
- ٣- ابن منظور. لسان العرب، ج١١، طبعة دار صادر، بيروت، ١٩٨٣.
- ٤- د. أبو اليزيد المتيت. النظم السياسية والحريات، مركز اسكندرية للكتاب، المكتب الجامعى الحديث، د.ت .
- ٥- د. أحمد صقر عاشور. الادارة العامة. بيروت، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٦١ .
- ٦- د. أسامة عبد الرحمن. البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية - مدخل إلى دراسة لادارة التنمية فى دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط. الكويت. عالم المعرفة، ١٩٨٢ .
- ٧- د. اسماعيل على سعد. عولمة الديمقراطية بين المجتمع والسياسة. الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠١ .
- ٨- ----- ، دراسات فى العلوم السياسية. الاسكندرية، دار المعرفة للجامعية، ط١، ٢٠٠٢.
- ٩- ----- ، قضايا المجتمع والسياسة، الاسكندرية، دار المعرفة للجامعية، ٢٠٠٠.
- ١٠- د. السيد الحسينى. النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم. القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٥.

- ١١- \_\_\_\_\_، علم الاجتماع السياسى - القضايا والمفاهيم.  
القاهرة، دار المعارف، ط٣، ١٩٨٤.
- ١٢- د. السيد حنفى معوض. علم الاجتماع السياسى. تحليل اجتماعى جديد  
للنظريات وسياسة للحكم المعاصرة، الاسكندرية، المكتب الجامعى  
الحديث، ٢٠١٠.
- ١٣- د. السيد عبد الحليم الزيات. فى السياسة ونظم الحكم. د. ف. ١٩٩١.
- ١٤- د. السيد عبد العاطى السيد. التصنيع والمجتمع. دراسة فى علم  
الاجتماع الصناعى، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٥.
- ١٥- د. المننى على الصديق. نقد للفكر السياسى من خلال النظرية العالمية،  
القاهرة، دار الشروق، ١٩٩٠.
- ١٦- لليقوبى. تاريخ لليقوبى.
- ١٧- د. بطرس غالى. الاشتراكية والديمقراطية، القاهرة، مؤسسة الاهرام،  
١٩٨٠.
- ١٨- د. ثروت بدوى، النظم السياسية. القاهرة، دار النهضة العربية،  
١٩٧٥.
- ١٩- د. حامد سلطان. القانون الدولى العام. القاهرة، ١٩٦٨ .
- ٢٠- حبيب جرجس. أسرار للكتب السبعة. القاهرة، مكتبة المحبة، ١٩٧٩.
- ٢١- د. حسن الجلبى. القانون الدولى العام. بغداد، ١٩١٤.
- ٢٢- د. حسين عبد الحميد أحمد رشوان. الادارة والمجتمع - دراسة فى علم  
اجتماع الادارة، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٦ .
- ٢٣- \_\_\_\_\_، مشاكل وقضايا معاصرة، المكتب  
الجامعى الحديث، ١٩٨٨ .

- ٢٤- ----- ، فى القوة والسلطة والنفوذ - دراسة فى  
علم الاجتماع السياسى. مركز اسكندرية للكتاب، ٢٠٠٧ .
- ٢٥- ----- ، السياسة والمجتمع - دراسة فى علم  
الاجتماع السياسى. مركز اسكندرية للكتاب، ٢٠١٢ .
- ٢٦- ----- ، الإدارة والمجتمع. دراسة فى علم اجتماع  
الإدارة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ط٢، ٢٠١٠.
- ٢٧- ----- ، المجتمع. دراسة فى علم الاجتماع.  
الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ط٣، ٢٠٠٢ .
- ٢٨- ----- ، علم اجتماع للتنظيم. الاسكندرية، مؤسسة  
شباب الجامعة، ٢٠٠٤ .
- ٢٩- ----- ، التخطيط الحضرى. دراسة فى علم  
الاجتماع. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٥ .
- ٣٠- ----- ، المشكلات الاجتماعية. الاسكندرية،  
المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٠ .
- ٣١- ----- ، الفساد والاقتصاد والمفسدون - دراسة فى  
علم اجتماع الفساد. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٢ .
- ٣٢- ----- ، التصنيع والمجتمع، دراسة فى علم  
الاجتماع الصناعى، الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٠ .
- ٣٣- حورية توفيق مجاهد. الفكر السياسى من أفلاطون إلى محمد عبده.  
القاهرة، مكتبة الانجلو، ١٩٨٦ .
- ٣٤- خضر خضر. مفاهيم أساسية فى علم السياسة. طرابلس، لبنان،  
المؤسسة الحديثة للكتاب، ط٢، ٢٠٠٨ .

- ٣٥- د. خليل النقيب وزملائه. الادارة التنموية للوطن العربي، معهد الاتحاد العربي، ١٩٧٨ .
- ٣٦- د. رمزي زكي. الأزمة الاقتصادية المصرية. مكتبة مدبولي، ١٩٨٣.
- ٣٧- د. سعد عيد مرسى بدر. الايدلوجيا ونظرية التنظيم، الاسكندرية، دار المعرفة للجامعة، ٢٠٠٠ .
- ٣٨- د. سعيد محمد المصري. أساليب في دراسة الإدارة العامة الرياض، ط٣، ١٩٨٢ .
- ٣٩- د. طلعت ابراهيم لطفى. علم اجتماع التنظيم. القاهرة، مكتبة غريب، ١٩٩٣.
- ٤٠- د. عادل حسن ود. مصطفى زهير - الإدارة العامة. بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٨ .
- ٤١- د. عامر الكبيس. الإدارة العامة والتنمية في قطر خلال عقدين بحث غير منشور، ١٩٨٠ .
- ٤٢- د. عبد الباسط محمد حسن. علم الاجتماع الصناعي. القاهرة، مكتبة غريب، ١٩٧٨.
- ٤٣- د. عبد الحميد متولى وآخرون - القانون الدستورى والنظم السياسية. الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٦٢ .
- ٤٤- د. عبد العزيز صالح بن حبتور. أصول ومبادئ الادارة العامة - دراسة مقارنة، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، ٢٠٠٠.
- ٤٥- د. عبد الغفور يونس. نظريات التنظيم والادارة. الاسكندرية، المكتب العربى الحديث، ١٩٩٣ .
- ٤٦- د. عبد الكريم أحمد. أسس النظم السياسية. الهيئة العامة للكتب والاجهزة العلمية، مطبعة جامعة للقاهرة، ١٩٧١ .



- ٤٧- د. عبد الكريم درويش. البيروقراطية والاشتراكية. القاهرة، مكتبة  
الانجلو المصرية، ١٩٦٥ .
- ٤٨- د. عبد الكريم درويش و د. ليلي ت كلا. أصول علم الادارة. القاهرة،  
مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٦٨ .
- ٤٩- د . عبد الله محمد عبد الرحمن علم. اجتماع التنظيم، الاسكندرية، دار  
المعرفة الجامعية، ١٩٨٨ .
٥٠. ----- ه سوسيولوجيا التنظيمات - رؤية  
حديثة ومعاصرة، د. ن . ، ٢٠٠٨ .
- ٥١- ----- ه علم الاجتماع السياسى. للنشأة  
التطورية والاتجاهات الحديثة المعاصرة، مطبعة البحيرة، ٢٠٠٧ .
- ٥٢- ----- ه النظرية فى علم الاجتماع.  
الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٥ .
- ٥٣- د. عبد المنعم عبد الحميد. دراسات فى علم اجتماع التنظيم والادارة.  
كلية الآداب. جامعة طنطا، د. ن. ٢٠٠٢ .
- ٥٤- د. عبد الهادى الجوهري. علم اجتماع الإدارة - مفاهيم وقضايا. دار  
المعارف، الطبعة الأولى، ١٩٨٢ .
- ٥٥- د. عبد الهادى الجوهري ود. ابراهيم أبو الغار. إدارة المؤسسات  
الادارية، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٧ .
- ٥٦- د. عثمان الأحمد. تحديد احتياج الوحدات الادارية فى القطاع العام من  
القوى العاملة - ندوة، أهمية الادارة للتنمية فى المملكة العربية السعودية.  
معهد الادارة العامة، الرياض، ١٩٧٨ .
- ٥٧- د. عطية الصيرفى من يحكم مصر؟ القاهرة، دار الثقافة الجديدة،  
١٩٩٢ .

- ٥٨- د. على الشرقاوى، ود. محمد سيد سلطان. الأثر لرة العامة. الدار الجامعية ١٩٩٣ .
- ٥٩- د. على صادق ابو هيف. القانون الدولى. منشورات منشأة الاسكندرية، ١٩٩٢ .
- ٦٠- د. على عبد الرزاق جلى. دراسات فى المجتمع والثقافة والشخصية. الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٨ .
- ٦١- ----- . علم اجتماع الصناعة . الاسكندرية دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٩ .
- ٦٢- د. على عبدالمعطى محمد ود. محمد على محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق، الاسكندرية، دارالجامعات المصرية، ١٩٧٤ .
- ٦٣- د. على ليلة ود. عبد الوهاب جودة . البيروقراطية والتنظيم - للفرضيات الأساسية وتأملات الواقع . د. ن . جامعة عين شمس ٢٠٠١ .
- ٦٤- د. فاروق يوسف أحمد- القوة السياسية، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٧٩ .
- ٦٥- د. محمد أحمد بيومى. علم الاجتماع - والمشكلات الاجتماعية- دراسات نظرية وتطبيقية، الاسكندرية - دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٠ .
- ٦٦- د. محمد الرمىحى. معونة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مجتمعات الخليج العربى المعاصرة بالكويت، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، ١٩٩٧ .
- ٦٧- محمد حسنين هيكل. المقالات اليابانية. القاهرة، دار الشروق، ط٢، ١٩٩٧ .
- ٦٨- د. محمد حلمى مراد. من أجل مصر أعارض بكل حرية. الجزء الأول، القاهرة، الشرق الأوسط للثقافة والاعلام، ١٩٩٦ .

- ٦٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب. النظم السياسية: د. ن، ١٩٩٠ .
- ٧٠- د. محمد طه بدوى و د. ليلي أمين مرسى. المبادئ الأساسية فى العلوم السياسية - الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠.
- ٧١- د. محمد عاطف غيث. المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافى، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٧ .
- ٧٢- د. محمد عبد المعز نصر. فى النظريات والنظم السياسية. بيروت، دار النهضة، ١٩٧٢ .
- ٧٣- د. محمد على ابو ريان الفكر السياسى فى الإسلام. دار الجامعات المصرية، ١٩٧٥ .
- ٧٤- د. محمد على محمد. علم اجتماع التنظيم. مدخل للتراث والمشكلات، دار الكتب الجامعية، ١٩٨٣ .
- ٧٥- ----- . أصول الاجتماع السياسى - السياسة والمجتمع فى العالم الثالث - الجزء الثانى - القوة والدولة، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٥ .
- ٧٦- د. محمد على محمد و د. على محمد عبد المعطى محمد. السياسة بين النظرية والتطبيق، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٧ .
- ٧٧- د. محمد فهمى وآخرون. الجوانب السلبية للبيروقراطية فى المملكة العربية السعودية. مركز البحوث، كلية العلوم الادارية، جامعة الرياض، ١٤٠٠ هجرية.
- ٧٨- د. محمد كامل ليلة. النظم السياسية - الدولة والحكومة. بيروت، دار النهضة، ١٩٦٩ .
- ٧٩- د. يحيى الجمل. الانظمة السياسية المعاصرة. القاهرة، دار الشروق، د.ت .

## المؤتمرات والمهرجانات والمجلات

٨٠- محمد حسنى مبارك. خطاب فى المؤتمر الاقتصادى فى ١٣ فبراير

١٩٨٣. القاهرة، وزارة الاعلام، ١٩٨٣ .

٨١- د. عبد المنعم نور. لين خلدون كمفكر اجتماعى عربى. أعمال

مهرجانات لين خلدون، منشورات المركز القومى للبحوث الاجتماعية

والجنائية، القاهرة، ١٩٦٥.

## المجلات

٨٢- حسين عبد الحميد أحمد رشوان. مقال بعنوان رحلة عذاب مع مرور

الاسكندرية. نقلا عن مجلة آخر ساعة، العدد ٢٦٨٥ بتاريخ ٢/٤/١٩٨٦.

٨٣- ----- ، مقال بعنوان: التأمين الصحى

والانتاج. نقلا عن مجلة آخر ساعة، العدد ٢٨٨٢ بتاريخ ١٧/١/١٩٩٠.

٨٤- د. لىلى نكلا. البيروقراطية بين مظاهر الحضارة، مجلة عالم الفكر،

العدد الثالث ، ١٩٨٤ .

٨٥- د. محمد عبد الله أبو على. نقد نظرية البيروقراطية عند ماكس فيبر،

مجلة العلوم القومية، مركز البحوث الاجتماعية، القاهرة، ١٩٧٣.

## الجزائر

٨٦- أحمد رجب نصف كلمة. أخبار اليوم السبت ٢٨/٥/٢٠٠٠ .

٨٧- حسين عبد الحميد أحمد رشوان. مقال بعنوان البيروقراطية فى

استخراج الرقم القومى. جريدة الزمان ، العدد ٩١ بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٣.

٨٨- الزمان . العدد ٩١ بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٣.

## المراجع الاجنبية (مترجمة )

٨٩- بوتول - غاستون سوسولوجيا السياسة. ترجمة نسيم نصر، منشورات

عويطات، بيروت، باريس، ط٣، ١٩٨٢ .

- ٩٠- تيماشيف نقولا. نظرية علم الاجتماع، ترجمة د. محمد عودة وآخرين،  
القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٠.
- ٩١- كولار دانيال. العلاقات الدولية. ترجمة. خضر خضر. منشورات دار  
الطليلة، بيروت، ط٢، ١٩٨٥ .
- ٩٢- ماكيفر رم. الدولة. ترجمة حسن صعب، بيروت، دار الملايين،  
١٩٦٦.
- ٩٣- هيدى. ف. الادارة العامة، ترجمة محمد فاسم - الطبعة الاولى،  
١٩٨٣.
- ٩٤- وبستر أندرو- مدخل لعلم اجتماع التنمية - ترجمة وتعليق د. عبد  
الهادي محمد والى ود. السيد عبد الحليم الزيات - الاسكندرية دار  
المعرفة الجامعية- ١٩٨٦.

### المراجع الاجنبية

- 95- Barker, Ernest social contract, word classics, London,  
Exford university press, 1956 .
- 96- -----, principles of social and political theory.  
Oxford university press. 1951.
- 97- Bendix, R, work and Authority in industry, n.y. Wile.,  
1956.
- 98- -----, Bureaucracy, international Encyclopedia of  
social Sience, Vol 1-2 New york mac millan comp. 1972.
- 99- Blau, p. Dynamic of Bereaucracy, Chicago university  
Chicago, press, 1965.
- 100- Bottomore and mxl millien, (ed. karl marx 'Sociocetd  
writtings in sociology, and 'social philosophy, Rubel  
Belican Book, 1963.
- 101- Bowle, l, Western political Thought, London, jonathan,  
cape, 1954.

- 102- Burdeau, George, Traite de science politique T2 ed m L. G. R. p. C., paris 1967 .
- 103- Caiden, G., Administrative Reform, Chicago, Aldine, 1969 .
- 104- Cavare, louis, le Droit international Puplic, ed., paris, 1976.
- 105- Champion Dean I. "The sociology of organization,. N.y, Mac Graw hill book Company, 1975 .
- 106- Clegy, s and Dunkerley, organization and control, Administrative Society Querterly, 26, 1981 .
- 107- Coser & Rosenberg Sociological, N.Y, macmillan cam, 1968.
- 108- Crocky. o., & Miller, Ed., The Sociology of organization Banic Studies, N.Y. The free press,. 1981 .
- 109- Cuzzort, Ray B., & king edith "W., 20th, century social thought, new york, halt, Rinehart and winston,. 1980 .
- 110- Dahren dorf, Ralph class and class Coflict in industrial society, London, 'Routledge and kegan paul. 1959.
- 111- Dalby, T. & M. Werthman, ed, Bureaucracy historical. perspective, London, Scott forman, company, 1977,
- 112- Dalton malville, conflicts Between stage and line managerial officers, American sociological Review, 1850, 1950.
- 113- D. ronberger, the polical thought of max weber, n. y., Appletion century on Craft, 1971.
- 114- Duiveed, Bureucracy Corruption in Developing country in dally and m worthman, ed. Bureacracy historical perspective, London, Scott forman coms , 1977.
- 115- Eisenstadt, Bureoucracy and Burc.aucralization current sociology, vol. vlt. no2, 1958 .

- 116- Friedman, G, industrial society, Glencoe, the free press 1955.
- 117- Gaous john,. Reflexion on Administration, Alabama, university of Alabono, 1948 .
- 118- Gerth, Trans weber, M, the three typers of legitimate Rules in etzioni, a. a Sociological reader complex organization, N.y. holt Rienchurt wintson,. 1969.
- 119- Gerth and Mills ed., from Max weber. a essay in Sociology, N.y, oxford university press, 1958 .
- 120- Gionsberg, Sociology, London, oxford university press, 1934.
- 121- Gouldner, Alvin W.,. Patterns of industrial Burcaucracy, N.y free press,. 1964 .
- 122- Gviahiani,. D. organization and management, A.. sociological Analysis of western theories,. Mosco. progress publishers,. 1922 .
- 123- Haperman, jurgen Towarrd a rational society, trans by jerman Shopiero London,. Hanemann, 1972 ,
- 124- Herbert, A. Simon, Administrave, Behavior,. 2<sup>nd</sup>, n.y. Macmillan, 1951.
- 125- hommans, G., human Groups, London, Routledge and kenguin, paul; .. T.o. , 1959 .
- 126- Hoozes, oragation and Bureaucracy, Aldine Publishing company, 1967.
- 127- johneon, H.. C., concept of Bureacracy cameration, political Quarterdy. Vol,. 79 . 1974 .
- 128 - kats Gregory, the population, cairo today, January, 1983 .
- 129- laski, Harolld, Trade union in the new society, N.y., the vike press, 1947.
- 130- ----- , Bureaucracy and social sciences.

- 131- Leavitt, H. j., ed . The social science on organization,  
London Printice – Hall, Inc, 1994.
- 132- Leacock steghen, Elements of social sciences, London  
constable and company 1963 .
- 133- ----- ., Elment, of Political science, London,  
constable and company l. t. B 1920 .
- 134- Lenin V.I, The state and Revolution in Essentials of  
lenin , Mosko, Progres Publication, 1947.
- 135- ----- ., Collected works,. Vol 22., Moscow ,  
progress Publisherss , 1965 .
- 136- Malbott,. The stae and citizen,. London, Arrow Book,  
1958 .
- 137- Mayers A, Marxism, the Unity of Theory ad Practice,  
D Cambridge, Harvard University press 1995.
- 138- Meisel J. H. the myth of the ruling class, University  
of Michigan ann Arbar , 1956.
- 139- Michels , R., Political parties.
- 140- Milving, on the meaning of Alienation, American  
sociological review, 1959 ,.
- 141- Mill, J. S, consideration on Representative  
Government, Parker, London 1962 ,
- 142- Morco,. G The Ruling class, Mc grow - Hill New  
York, 1939,
- 143- Nisbet, K. A. the sociological tradtion, London -  
Heineman, 1971 ,.
- 144- Novikof, W Organizational society, social Mechanism  
and Ideology. Mosco, 1972.
- 145- Talcott Parsons, trns, T. the protestant ethic and the  
spirit of capitalism, Lodon university book, 1974.
- 146- Parsons, T The, structure of social action, Chicago the  
free press 1947 .



- 147- Plamentay, j., German Marxim and Russian communism, London, Longmans green & Co. 1954.
- 148- Pugh, D. C. writers organizations second edition London, lyon grant and green,. 1971 .
- 149 - Sadek, M, Public enterprises ad development, Kuwaait Qatar,. The United Arab Emirated and saudi arabia, Rivicosrta Trimestrale di Diritto Pubbico, Anno, xx lv I N1, 1978.
- 150- Siedman S. & cuber M. capitalism in Individuation in the 'sociology of weber, British Journal of sociology, Vol 28, No 4,. December 1977,
- 151- Simivenko, - ed, Soviet sociology London, Routledgge & Kegin Paul 1967
- 152- Simon. Herbert A. Administrative Behaviour, 2<sup>nd</sup> ed., N. Y., Macmillan, 1987 ,
- 153- Spencer, H. The Priniciples.
- 154- Spencer, M. E. Weber, on legitimate norms and sociology. vol 29 ,. N. Y. December 1977.
- 155- Stimchcombe, A. Bureacratic and craft Administative of Production, A., Comparative study,. Administrative science quartery,. Col 4,. 1959,
- 156- Strauss, E., the ruling Servants, London, Allen & Unwin, 1961.
- 157- Thompson J. & . Mc Ewen , organization Goals and environment Goals 'Setting as interaction Pross.
- 158- Timasheff, N. S. & theordon E. A., Sociological theory. sis. Nature and growth N. Y. Random House, 1976.
- 159- Wiber Max Essay in sociology,. N. Y. Oxford Univeristy, Press, 1958.
- 160- -----,. The theory of social and Economic Organization, a Henderson and Parsons, cds, the free press,. 1947 .

- 161 - ----- Weber M, N, The economy ad society. N.Y.,  
The mac millan, 1971.
- 162- ----- the 'sociology of Religion.
- 163 - Weissemberg. P., Introduction to organization  
behavior Pennsylvania, international tex books company.
- 164- Wilson H. "T., The American Ideology. science,  
technology and organization as models of Rationality in  
Advanced Industrial Societies, London Routledge T  
kegan Paul, 1977.

### دوائر المعارف الاجنبية المعاجم والقواميس الاجنبية

- 165- Bendix, R., Bureaucracy International Encyclopedia of  
social "Siences vol. 1-2 4.y. Macmillan compdny, 1972 .
- 166- Laski Harold, encyclopedia of 'social Sciences,  
Bureaucracy N. Y. the Macmillan company, 1969.

### المؤتمرات

- 167- Agubi, N. M., Bureaucracy, Expanding sizes, changing  
roles. Paper prested before the International conference  
on state nation and Integration in the Arab world Corfa,  
september 1949 .

### الجرائد الاجنبية

- 168- Goulder A. Metaplignical pathos and the theory of  
bureaucracy,. American Jounal of sociology, vol 4 'Colo  
1959 .
- 169- Hull R. Some Observation on a weber's Analysis of  
Bureacracy American journal of sociology, 1963 .
- 170- The Egyption Gazette 24, March ,.1992 .

## إصدارات للمؤلف

- ١- ميادين علم الاجتماع ومناهج البحث العلمى. الشنهابى، الطبعة الثانية عشرة، ٢٠١٠م.
- ٢- علم الاجتماع وميادينه. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٧م.
- ٣- المجتمع - الثقافة - الشخصية - دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٥م.
- ٤- المجتمع - دراسة فى علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٨م.
- ٥- الثقافة - دراسة فى علم الاجتماع الثقافى. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٦م.
- ٦- البناء الاجتماعى - الأنماق والجماعات. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.
- ٧- علم الاجتماع بين ابن خلدون وأوجست كونت. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٨م.
- ٨- الطبقات الاجتماعية. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.
- ٩- الفلسفة الاجتماعية والاتجاهات النظرية فى علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الرابعة، ٢٠١١م.
- ١٠- الفلسفة وعلم الاجتماع - دراسة فى علم اجتماع للفلسفة. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١١م.
- ١١- التغير الاجتماعى والمجتمع. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٨م.
- ١٢- التنمية: اجتماعياً، ثقافياً، اقتصادياً، سياسياً، إدارياً، بشرياً. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٩م.

- ١٣- تطور للنظم الاجتماعية وأثرها في الفرد والمجتمع. المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٣م.
- ١٤- المشكلات الاجتماعية - دراسة في علم الاجتماع التطبيقي. المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٠م.
- ١٥- أطفال الشوارع - دراسة في علم الاجتماع التطبيقي. المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٢م.
- ١٦- الفساد والإفساد والمفسدون - دراسة في علم اجتماع الفساد. مؤسسة شباب الجامعة.
- ١٧- الإعاقة والمعوقون - دراسة في علم اجتماع الخدمة الاجتماعية. المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٩م.
- ١٨- الزمن وكبر السن والشيخوخة. دراسة في علم اجتماع الخدمة الاجتماعية، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠١٠م.
- ١٩- الاقتصاد والمجتمع - دراسة في علم الاجتماع الاقتصادي. المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.
- ٢٠- السياسة والمجتمع - دراسة في علم الاجتماع السياسي. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١٢م.
- ٢١- التصنيع والمجتمع - دراسة في علم الاجتماع الصناعي. الاسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.
- ٢٢- القانون والمجتمع - دراسة في علم الاجتماع القانوني. المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠١١م.
- ٢٣- حقوق الإنسان - دراسة في علم الاجتماع القانوني، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٢م.

- ٢٤- الخوف والحرية. دار التعليم الجامعى، ٢٠١٣.
- ٢٥- الإدارة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الإدارة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.
- ٢٦- علم اجتماع التنظيم. الإسكندرية، مرسدة شباب الجامعة، ٢٠٠٤.
- ٢٧- الأسرة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الأسرة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١١م.
- ٢٨- الفقر والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.
- ٢٩- الدين والمجتمع - دراسة فى علم الاجتماع الدينى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.
- ٣٠- التربية والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع التربية. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٤م.
- ٣١- الأدب والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع الأدب. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.
- ٣٢- الأيديولوجيا والمجتمع. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٨م.
- ٣٣- البيئة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع البيئة. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٦م.
- ٣٤- الأخلاق - دراسة فى علم اجتماع الأخلاقى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٨م.
- ٣٥- السكان والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع السكانى. الاسكندرية، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.
- ٣٦- الفولكلور والفنون الشعبية من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٩٣م.

- ٣٧- الجريمة - دراسة فى علم الاجتماع الجنائى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.
- ٣٨- التطرف والارهاب من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠١١م.
- ٣٩- العنف - دراسة فى علم اجتماع العنف. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١٠م.
- ٤٠- العلاقات العامة والاعلام من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٨م.
- ٤١- العلاقات الانسانية فى مجالات علم النفس - علم الاجتماع - علم الإدارة. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ١٩٩٧م.
- ٤٢- العلاقات الاجتماعية فى القوات المسلحة - دراسة فى علم الاجتماع العسكرى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤م.
- ٤٣- المرأة والمجتمع - دراسة فى علم اجتماع للمرأة. الاسكندرية، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.
- ٤٤- الحب والجنس والحياة الاجتماعية. الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، جارى طبعه، ٢٠١٣.
- ٤٥- علم الاجتماع النفسى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٩م.
- ٤٦- الشخصية - دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.
- ٤٧- الطفل - دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٧م.

- ٤٨- أزمات الشباب والبطالة. دار التعليم الجامعى. ٢٠١٣.
- ٤٩- التشنج الاجتماعية - دراسة فى علم الاجتماع النفسى. الاسكندرية، دار الوفاء للطباعة والنشر، ٢٠١٢م.
- ٥٠- الذكاء - الأسس النفسية والاجتماعية. مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧م.
- ٥١- الابتكار - الأسس النفسية والاجتماعية. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧م.
- ٥٢- التربية الرياضية - مدخل اجتماعى نفسى. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١١م.
- ٥٣- القيادة - دراسة فى علم الاجتماع النفسى والإدارى والتظيمى. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٠م.
- ٥٤- التغير الاجتماعى والتنمية السياسية فى المجتمعات النامية - دراسة فى علم الاجتماع السياسى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠٠١م.
- ٥٥- فى القوة والسلطة والنفوذ - دراسة فى علم الاجتماع السياسى. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٧م.
- ٥٦- السلطة والبيروقراطية. المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٣.
- ٥٧- الديمقراطية والحرية وحقوق الانسان - دراسة فى علم الاجتماع السياسى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٦م.
- ٥٨- الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط - دراسة فى علم الاجتماع السياسى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٨م.
- ٥٩- نظرية للرأى العام - دراسة فى علم الاجتماع النفسى والسياسى والاتصالى. مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠١١م.

- ٦٠- الادعاءات الصهيونية والرد عليها. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠١م.
- ٦١- الاستعمار فى القرن العشرين. الاسكندرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٥م.
- ٦٢- العلم والبحث العلمى - دراسة فى مناهج العلوم. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧م.
- ٦٣- أصول البحث العلمى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م.
- ٦٤- فى مناهج العلوم. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢م.
- ٦٥- العلمانية والعولمة - من منظور علم الاجتماع. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.
- ٦٦- المعلم والتعلم والتعلم. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٦م.
- ٦٧- الأمية الهجائية والوظيفية وتعليم الكبار. مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠١٣.
- ٦٨- نظرية المعرفة - دراسة فى علم اجتماع المعرفة. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.
- ٦٩- المدينة - دراسة فى علم الاجتماع الحضرى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة التاسعة، ١٩٩٨م.
- ٧٠- دور المتغيرات الاجتماعية فى التنمية الحضرية- دراسة فى علم الاجتماع الحضرى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨م.



- ٧١- بالاشتراك مع الاستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهري - دراسات فى علم الاجتماع الحضري. د. ن، ١٩٩٤م.
- ٧٢- بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهري - دراسة فى علم الاجتماع الحضري. دار الشروق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م.
- ٧٣- مشكلات المدينة - دراسة فى علم الاجتماع الحضري. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٥م.
- ٧٤- بالاشتراك مع الاستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهري - دراسات فى علم الاجتماع الحضري - مشكلات المدينة. المكتبة الجامعية، ٢٠٠١م.
- ٧٥- التخطيط الحضري. الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب، ٢٠٠٤م.
- ٧٦- التخطيط- مدخل اقتصادى اجتماعى. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠١٠م.
- ٧٧- علم الاجتماع الريفي. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥م.
- ٧٨- دور المتغيرات الاجتماعية فى الطب والأمراض - دراسة فى علم الاجتماع الطبى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩م.
- ٧٩- علم الاجتماع الطبى لشعب التمريض بالمعاهد الفنية الصحية. القاهرة، وزارة الصحة بالاشتراك مع منظمة الصحة العالمية، ١٩٩٧م.
- ٨٠- الأنثروبولوجيا فى المجال النظرى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الثانية، ١٩٩٧م.
- ٨١- الأنثروبولوجيا فى المجال التطبيقى. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث ، ١٩٩٨م.
- ٨٢- بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور/ عبد الهادى الجوهري - دراسات فى الأنثروبولوجيا. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠٢م.

- ٨٣- الأنثروبولوجيا فى المجالين النظرى والتطبيقي. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، للطبعة الثالثة، ٢٠١٠م.
- ٨٤- مشاكل وقضايا معاصرة. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٩٩م.
- ٨٥- أضواء على الحياة الاجتماعية. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ١٩٩٩م.
- ٨٦- سلوكيات. الاسكندرية، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠٠١م.
- ٨٧- سلوكيات إنسانية واجتماعية. مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٨م.
- ٨٨- مشاهد من الواقع الاجتماعى. الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٥م.
- ٨٩- ثورة الغضب - دراسة لثورة ٢٥ يناير مقارنة بالثورات العالمية، مؤسسة شباب الجامعة، جارى طبعه.
- ٩٠- التنظيم الاجتماعى والمعيير الاجتماعية. جارى تأليفه.





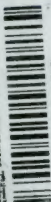








Bibliotheca Alexandrina



1212622

ISBN 977-43-8376-2



9 789774 138376 2



**المكتب الجامعي الحديث**

مساكن سوتير - أمام سيرا ميكا كنيوياترا

صارة (5) مدخل 2 الأزارطة - الإسكندرية

تليفاكس : 00203/4865277 - تليفون : 00203/4818707

E-Mail : modernoffice25@yahoo.com